

**EU:n päästökauppajärjestelmän ilmaisjako  
ja sen yhteensopivuus hiilitullin kanssa**

Tuuli Oikarinen  
Helsingin yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Ympäristöoikeus  
Maisterintutkielma  
Ohjaaja: Kai Kokko  
Helmikuu 2021

<b>Tiedekunta:</b> Oikeustieteellinen tiedekunta		<b>Koulutusohjelma:</b> Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma	
<b>Tekijä:</b> Tuuli Oikarinen			
<b>Työn nimi:</b> EU:n päästökauppajärjestelmän ilmaisjako ja sen yhteensopivuus hiilitullin kanssa			
<b>Opintosuunta:</b> Ympäristöoikeus			
<b>Työn laji:</b> Maisterintutkielma		<b>Kuukausi ja vuosi:</b> Helmikuu 2021	<b>Sivumäärä:</b> XV + 82
<b>Avainsanat:</b> päästökauppa, ilmaisjako, hiilitulli, hiilivuoto, saastuttaja maksaa -periaate, EU			
<b>Säilytyspaikka:</b> Helsingin yliopiston kirjasto			
<p><b>Tiivistelmä:</b> Tutkielman aiheena on EU:n päästökauppajärjestelmän ilmaisjako. Tiettyjä energia- ja teollisuuslaitoksia sekä lentoliikennettä koskeva päästökauppa on EU:n keskeisin ilmastopäästöjen sääntelykeino. Sen pääsääntö on päästöoikeuksien kauppa, mutta siirtymistä täysimääräiseen huutokauppaan on lykätty useita kertoja, ja vuonna 2021 alkaneella 4. päästökauppakaudella suuri osa päästöoikeuksista jaetaan yhä ilmaiseksi. Ilmaisjaon tarkoituksena on torjua hiilivuotoa eli sitä, että tuotanto ja päästöt valuvat löyhemmän ilmastopolitiikan maihin.</p> <p>Tutkielmassa käsitellään sitä, miten ilmaisjako sopisi yhteen toisen hiilivuotoa torjuvan sääntelykeinon, hiilitullin, kanssa. Euroopan komissio aikoo ehdottaa hiilitullia vuonna 2021. Hiilitullilla hinnoiteltaisiin joidenkin EU:hun tuotavien tuotteiden päästöjä.</p> <p>Tutkielmassa argumentoidaan, että yhteensovittamisen ongelmia on kaksi. Ensimmäinen liittyy kansainväliseen kauppaoikeuteen, etenkin GATT-sopimukseen, jonka valossa olisi eriarvoista, että samaan aikaan kun tuojat maksaisivat hiilipäästöistä EU:n rajoilla, osa EU-tuottajista selviäisi ilman vastaavanlaisia maksuja ilmaisjaon takia. Eriarvoisuusongelmaa on käsitelty aiemmassa tutkimuksessa paljon ja esitetty siihen ratkaisuja. Tutkielmassa katsotaan, että lisäksi on ratkaistava toinen yhteensovittamisongelma, päästökauppadirektiivin ilmaisjaon kannalta.</p> <p>Ilmaisjako on ristiriidassa EU:n ympäristöoikeudessa keskeisen saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa, johon päästökauppadirektiivi pohjaa. EU perustelee poikkeusta sillä, että ilmaisjako torjuu hiilivuotoa ja turvaa kilpailukykyä. Kuitenkin myös hiilitulli torjuisi hiilivuotoa ja parantaisi EU-tuottajien kilpailukykyä. Siten hiilitulli tutkielman mukaan heikentäisi ilmaisjaon oikeutusta suhteessa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa. Hiilitulli ei kuitenkaan poistaisi ilmaisjaon tarvetta kokonaan, koska hiilitulli parantaa EU-tuottajien kilpailukykyä vain EU:n sisällä, ei globaalisti. Johtopäätös on, että ilmaisjaon jatkoa tulisi tarkastella siltä kannalta, kuinka paljon hiilitullilla pystytään puuttumaan samoihin ongelmiin, joilla ilmaisjakoa perustellaan, ja vähennettävä ilmaisjakoa tässä suhteessa.</p> <p>Tutkielmassa käsitellään myös ilmaisjaon roolia päästövähennysten saavuttamisen kannalta ja eritellään sitä, missä määrin ilmaisjako toteuttaa saastuttaja maksaa -periaatetta. Ilmaisjaon soveltuvuutta ja vaikutuksia käsitellään arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen avulla hyödyntäen lainopin menetelmiä. Tulosten perusteella päästökauppadirektiiviä ei voi sanoa saastuttaja maksaa -periaatteen mukaiseksi, mutta tämä on perusteltavissa EU-oikeudellisella suhteellisuusperiaatteella, direktiivin kilpailukykyä koskevalla alatavoitteella ja hiilivuodon riskillä. Havainto ei kuitenkaan päde suoraan lentoliikenteeseen, jonka ilmaisjakoa ei voi perustella kilpailukyvyllä ja hiilivuodolla samalla tavalla kuin laitosten tapauksessa. Mitä tulee päästökauppadirektiivin tavoitteisiin, ilmaisjakoa voi tutkielman perustella pitää niiden mukaisena. Ilmaisia päästöoikeuksia runsaasti saavilla aloilla päästövähennykset ovat kyllä olleet muita aloja vähäisempiä, mutta ilmaisjako ei ole vesittänyt päästövähennyksiä, vaan ne on toistaiseksi ylitetty. Lisäksi hiilivuoto voisi vaarantaa päästövähennykset.</p>			

# SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET.....	I
LYHENNELUETTELO .....	XV
1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman aihe .....	1
1.2 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja rakenne.....	2
1.3 Tutkimusmenetelmät .....	5
2. EU:N PÄÄSTÖKAUPPAJÄRJESTELMÄ.....	9
2.1 Cap and trade .....	9
2.2 Laitosten sääntely .....	11
2.2.1 Päästökaupan soveltamisala.....	11
2.2.2 Päästöoikeuksien määrä .....	12
2.2.3 Päästöoikeuksien jako .....	14
2.3 Lentoliikenteen sääntely .....	16
3. ILMAISJAKO .....	21
3.1 Ilmaisten päästöoikeuksien kokonaismäärä ja oikeuksien saajat .....	21
3.2 Ilmaisten päästöoikeuksien jako-osuuksien laskeminen .....	23
3.3 Hiilivuotoriskialat.....	27
3.3.1 Hiilivuotoriski .....	27
3.3.2 Hiilivuotoriskialojen määrittely .....	28
3.3.3 Hiilivuotosääntelyn onnistumisesta .....	30
3.4 Ilmaisjaon ongelmia .....	32
4. OIKEUSPERIAATTEET JA PÄÄSTÖKAUPPADIREKTIIVIN TAVOITTEET .....	36
4.1 Päästövähennystavoitteiden täyttyminen.....	36
4.1.1 Vuoden 2020 päästövähennystavoitteet.....	36
4.1.2 Vuoden 2030 päästövähennystavoitteet.....	39
4.2 Saastuttaja maksaa -periaate .....	41
4.3 Ilmaisjaon perustelut.....	45
4.4 Suhteellisuusperiaate .....	48
4.5 Johtopäätökset .....	52
5. EU:HUN EHDOTETTU HIILITULLIJÄRJESTELMÄ .....	56
5.1 Hiilitullit ja niiden vaikutukset .....	56
5.2 Millainen EU:n hiilitullijärjestelmä olisi? .....	59

5.2.1 EU:n ehdotus ja sen soveltamisala.....	59
5.2.2 Vero, tullimaksu vai päästökauppaan liittäminen? .....	62
5.3 Yhteensopivuus kansainvälisen kauppaoikeuden kanssa .....	64
6. HIILITULLIN JA ILMAISJAON YHTEENSOVITTAMINEN .....	70
6.1 Yhteensovittamisen kaksi ongelmaa .....	70
6.2 Tuoerien ja EU-tuottajien välinen eriarvoisuus.....	71
6.3 Hiilivuoto- ja kilpailukykyperustelut.....	74
6.4 Muita seikkoja .....	76
7. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	79

# LÄHTEET

## Virallislähteet

C(2019) 1644 lopullinen. Komission delegoitu asetus (EU), annettu 6.3.2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä siltä osin kuin on kyse Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ilmailun päästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista varten hyväksymistä toimenpiteistä maailmanlaajuisen markkinaperusteisen järjestelmän täytäntöön panemiseksi.

Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters (EYVL N:o L 194, 25.7.1975).

European Commission:

- Draft Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system. 2007/xxxx (COD). Dokumentti kirjoittajalla. (European Commission 2007)
- Roadmap. Revising the rules for free allocation in the EU Emissions Trading System (Ares(2018)1523713). (European Commission 2018)
- Inception Impact Assessment. Proposal for a Carbon Border Adjustment mechanism (CBAM) (Ares(2020)1350036 – 04/03/2020). (European Commission 2020a)
- Inception Impact Assessment. Revision of the EU Emission Trading System Directive 2003/87/EC concerning aviation (Ares(2020)3515933 – 03/07/2020). (European Commission 2020b)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU)

- N:o 421/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä (EUVL N:o L 129, 30.4.2014).
- 2017/2392, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi (EUVL N:o L 350, 29.12.2017).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

- 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL N:o L 275, 25.10.2003). (vuoden 2003 päästökauppadirektiivi)
- 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL N:o L 275, 25.10.2003), konsolidoitu versio 08/04/2018. (konsolidoitu päästökauppadirektiivi)

- 2008/101/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään (EUVL N:o L 8, 13.1.2009).
- 2009/29/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (EUVL N:o L 140, 5.6.2009). (vuoden 2009 päästö-kauppadirektiivi)
- 2018/410, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2018, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta (EUVL N:o L 76, 19.3.2018). (vuoden 2018 päästökauppadirektiivi)

#### Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös

- N:o 377/2013/EU, annettu 24 päivänä huhtikuuta 2013, poikkeamisesta tilapäisesti kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetusta direktiivistä 2003/87/EY (EUVL N:o L 113, 25.4.2013).
- N:o 1359/2013/EU, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokauppojen ajoitusta koskevien säännösten selventämiseksi (EUVL N:o L 343, 19.12.2013).
- (EU) 2015/1814, annettu 6 päivänä lokakuuta 2015, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta (EUVL N:o L 264, 9.10.2015) (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 2015/1814)
- (EU) 2015/1814, annettu 6 päivänä lokakuuta 2015, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta (EUVL N:o L 264, 9.10.2015), konsolidoitu versio 08/04/2018. (konsolidoitu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL N:o C 202, 7.6.2016).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL N:o C 202, 7.6.2016).

#### Eurooppa-neuvoston päätelmät

- Brysselin Eurooppa-neuvosto 8. ja 9. maaliskuuta 2007. Puheenjohtajan päätelmät. Bryssel, 2. toukokuuta 2007. (Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 2007)
- Eurooppa-neuvosto (23. ja 24. lokakuuta 2014) – Päätelmät. Bryssel, 24. lokakuuta 2014. (Eurooppa-neuvoston päätelmät 2014)
- Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous (17., 18., 19., 20. ja 21. heinäkuuta 2020) – Päätelmät. Bryssel, 21. heinäkuuta 2020. (Eurooppa-neuvoston päätelmät 2020a)
- Eurooppa-neuvoston kokous (10. ja 11. joulukuuta 2020) – Päätelmät. Bryssel, 11. joulukuuta 2020. (Eurooppa-neuvoston päätelmät 2020b)

European Parliament, Committee on the Environment, Public Health and Food Safety: Compromise amendments 1 – 17. Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments. 2015/0148(COD), 14.12.2016. Dokumentti kirjoittajalla. (European Parliament 2016)

KOM(2008) 16 lopullinen. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi.

- KOM(2014) 20 lopullinen. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös markkinava-  
 kausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään,  
 sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta.
- KOM(2015) 337 lopullinen. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin  
 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiili-  
 syyttä edistävien investointien edistämiseksi.
- KOM(2017) 48 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroo-  
 pan hiilimarkkinoiden toiminnasta.
- KOM(2017) 54 lopullinen. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus direktiivin  
 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun so-  
 veltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen  
 vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi.
- KOM(2018) 842 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Eu-  
 roopan hiilimarkkinoiden toiminnasta.
- KOM(2019) 640 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvos-  
 tolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Eu-  
 roopan vihreän kehityksen ohjelma.
- KOM(2020) 562 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Eu-  
 roopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU:n ilmastotavoite vuo-  
 delle 2030 entistä korkeammalle. Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmis-  
 ten hyväksi.
- KOM(2020) 740 lopullinen. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Eu-  
 roopan hiilimarkkinoiden toiminnasta.
- Komission delegoitu asetus (EU) 2019/331, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, päästöoikeuk-  
 sien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirty-  
 mäsäännösten määrittämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin  
 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti (EUVL N:o L 59, 27.2.2019).
- Komission delegoitu päätös (EU) 2019/708, annettu 15 päivänä helmikuuta 2019, Euroopan  
 parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä niiden toimialojen ja  
 toimialojen osien määrittämisen osalta, joiden katsotaan olevan alttiita hiilivuodon ris-  
 kille vuosina 2021–2030 (EUVL N:o L 120, 8.5.2019).
- Komission päätös
- annettu 27 päivänä huhtikuuta 2011, päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta ta-  
 pahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Eu-  
 roopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10a artiklan mukai-  
 sesti (2011/278/EU) (EUVL N:o L 130, 17.5.2011). (Komission päätös 2011)
  - annettu 27 päivänä lokakuuta 2014, luettelon laatimisesta Euroopan parlamentin ja neu-  
 voston direktiivin 2003/87/EY nojalla niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden  
 katsotaan olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, vuosiksi 2015–2019  
 (2014/746/EU) (EUVL N:o L 308, 29.10.2014).
- Komission tiedonanto: Alustava hiilivuotoluettelo, 2021–2030, C 2018/2562 (EUVL N:o C  
 162, 8.5.2018). (Komission tiedonanto C 2018/2562)
- Komission täytäntöönpanoasetus
- (EU) 2018/2066, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neu-  
 voston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja  
 raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta (EUVL N:o  
 L 334, 31.12.2018).

- (EU) 2019/1842, annettu 31 päivänä lokakuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY soveltamista koskevien sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse tuotantotason muutoksista johtuvia päästöoikeuksien maksutta tapahtuvan jaon mukautuksia koskevista lisäjärjestelyistä (EUVL N:o L 282, 4.11.2019).
- SWD(2012) 130 lopullinen/SWD(2012) 131 lopullinen. Komission tiedonanto – Suuntaviivat tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen (EUVL N:o C 158, 5.6.2012).
- SWD(2014) 15 final. Commission staff working document. Impact assessment. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030.
- SWD(2015) 135 final. Commission staff working document. Impact assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments.
- SWD(2018) 172 final. Commission staff working document. Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system. Accompanying the document Proposal of a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union (COM(2018) 325 final).

## Oikeustapaukset

### Euroopan unionin tuomioistuin

#### Unionin tuomioistuin

- Asia C-9/70, *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein* (EU:C:1970:78).
- Asia C-331/88, *The Queen vastaan Minister of Agriculture, Fisheries and Food ja Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa ym.* (EU:C:1990:391).
- Asia C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl vastaan S. & T. Srl.* (EU:C:1998:352).
- Asia C-149/96, *Portugalin tasavalta vastaan Euroopan unionin neuvosto* (EU:C:1999:574).
- Asia C-293/97, *The Queen vastaan Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley ym. ja D.G.D. Metson ym.* (EU:C:1999:215).
- Asia C-120/99, *Italian tasavalta vastaan Euroopan unionin neuvosto* (EU:C:2001:567).
- Asia C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vastaan Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (EU:C:2004:482).
- Asia C-86/03, *Helleenien tasavalta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio* (EU:C:2005:769).
- Asia C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine ynnä muut vastaan Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable ja Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* (EU:C:2008:728).
- Asia C-558/07, *The Queen, seuraavien hakemuksesta S.P.C.M. SA, C.H. Erbslöh KG, Lake Chemicals and Minerals Ltd ja Hercules Inc. v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* (EU:C:2009:430).



Asia C-378/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA vastaan Ministero dello Sviluppo economico ym.* (EU:C:2010:126).

Asia C-343/09, *Afton Chemical Limited vastaan Secretary of State for Transport* (EU:C:2010:419).

Asia C-366/10, *Air Transport Association of America ynnä muut vastaan Secretary of State for Energy and Climate Change* (EU:C:2011:864).

Asia C-476/11, *HK Danmark vastaan Experian A/S* (EU:C:2013:590).

Asia C-566/11, *Iberdrola, SA ym. vastaan Administración del Estado ym.* (EU:C:2013:660).

Asia C-203/12, *Billerud Karlsborg AB ja Billerud Skärblacka AB vastaan Naturvårdsverket* (EU:C:2013:664).

Asia C-534/13, *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. vastaan Fipa Group Srl ym.* (EU:C:2015:140).

Asia C-540/14 P, *DK Recycling und Roheisen GmbH vastaan Euroopan komissio* (EU:C:2016:469).

Asia C-180/15, *Borealis AB ym. vastaan Naturvårdsverket* (EU:C:2016:647).

Asia C-5/16, *Puolan tasavalta vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto* (EU:C:2018:483).

Asia C-49/17, *Koppers Denmark ApS vastaan Skatteministeriet* (EU:C:2018:395).

Asia C-742/18 P, *Tšekin tasavalta vastaan Euroopan komissio* (EU:C:2020:628).

## Unionin yleinen tuomioistuin

Asia T-16/04, *Arcelor SA vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto* (EU:T:2010:54).

Asia T-370/11, *Puolan tasavalta vastaan Euroopan komissio* (EU:T:2013:113).

Asia T-614/13, *Romonta GmbH vastaan Euroopan komissio* (EU:T:2014:835).

## Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-293/97. *The Queen v Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley ym. ja D.G.D. Metson ym.* Julkisasiamies Philippe Léger, 8 päivänä lokakuuta 1998 (EU:C:1998:469).

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-126/01. *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie vastaan GEMO SA.* Julkisasiamies F. G. Jacobs, 30 päivänä huhtikuuta 2002 (EU:C:2002:273).

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-366/10. *The Air Transport Association of America ym.* Julkisasiamies Juliane Kokott, 6 päivänä lokakuuta 2011 (EU:C:2011:637).

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11. *Iberdrola, SA ym. vastaan Administración del Estado.* Julkisasiamies Juliane Kokott, 21 päivänä maaliskuuta 2013 (EU:C:2013:191).

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P ja C-565/14 P, *DK Recycling und Roheisen GmbH vastaan Euroopan komissio ja Arctic Paper Mochenwangen GmbH vastaan Euroopan komissio ja Raffinerie Heide GmbH*

*vastaan Euroopan komissio ja Romonta GmbH vastaan Euroopan komissio. Julkisasiamies Paolo Mengozzi, 8 päivänä maaliskuuta 2016 (EU:C:2016:147).*

## **WTO:n valituselin**

*European Communities—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/AB/R, 12.3.2001 (Valituselimen raportti).*

## **Kirjallisuus**

- Acworth, William – Kardish, Christopher – Kellner, Kai: Carbon Leakage and Deep Decarbonization: Future-proofing Carbon Leakage Protection. Berlin: ICAP. June 2020. Saatavilla: [https://icapcarbonaction.com/en/?option=com\\_attach&task=download&id=703](https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=703)
- Aichele, Rahel – Felbermayr, Gabriel: Kyoto and Carbon Leakage: An Empirical Analysis of the Carbon Content of Bilateral Trade. *The Review of Economics and Statistics*, 97(1), 2015, s. 104–115.
- van Asselt, Harro – Dröge, Susanne – Mehling, Michael: How von der Leyen could make a carbon border tax work. *Climate Home News*, 22.7.2019. Katsottu 3.2.2021. Saatavilla: <https://www.climatechangenews.com/2019/07/22/von-der-leyen-make-carbon-border-tax-work/>
- Bayer, Patrick – Aklin, Michael: The European Union Emissions Trading System reduced CO<sub>2</sub> emissions despite low prices. *PNAS*, April 21, 2020, 117 (16), s. 8804–8812.
- Bel, Germà – Joseph, Stephan: Emission abatement: Untangling the impacts of the EU ETS and the economic crisis. *Energy Economics* 49 (2015), s. 531–539.
- Branger, Frédéric – Ponssard, Jean-Pierre – Sartor, Oliver – Sato, Misato: EU ETS, Free Allocations, and Activity Level Thresholds: The Devil Lies in the Details. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 2015-09-01, Vol.2 (3), s.401–437. (Branger ym. 2015)
- Bruninx, Kenneth – Ovaere, Marten – Delarue, Erik: The long-term impact of the market stability reserve on the EU emission trading system. *Energy Economics*, Volume 89, 2020, 104746.
- de Bruyn, Sander – Jongsma, Chris – Kampman, Bettina – Görlach, Benjamin – Thie, Jan-Erik: Energy-intensive industries – Challenges and opportunities in energy transition. Study for the committee on Industry, Research and Energy (ITRE), Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. European Parliament, 2020. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652717/IPOL\\_STU\(2020\)652717\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652717/IPOL_STU(2020)652717_EN.pdf) (de Bruyn ym. 2020)
- Burns, Wil: The European Union's Emissions Trading System: Climate Policymaking Model, or Muddle (Part 1). *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 30, no. 2, Summer 2017, s. 189–216.

- Böhringer, Christoph – Rosendahl, Knut Einar – Storrøsten, Halvor Briseid: Smart hedging against carbon leakage. Norwegian University of Life Sciences School of Economics and Business. Working Papers No. 14 / 2015.
- Cosbey, Aaron – Droege, Susanne – Fischer, Carolyn – Reinaud, Julia – Stephenson, John – Weischer, Lutz – Wooders, Peter: A Guide for the Concerned: Guidance on the elaboration and implementation of border carbon adjustment. ENTWINED Policy report, November 2012. Saatavilla: <https://www.iisd.org/publications/guide-concerned-guidance-elaboration-and-implementation-border-carbon-adjustment> (Cosbey ym. 2012)
- Cosbey, Aaron – Droege, Susanne – Fischer, Carolyn – Munnings, Clayton: Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature. Review of Environmental Economics and Policy, volume 13, issue 1, Winter 2019, s. 3–22. (Cosbey ym. 2019)
- Cullet, Philippe: Environment and Development – The Missing Link, 2010, teoksessa McEldowney, John – McEldowney, Sharron (eds.): Environmental Regulation. Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- De Vivo, Nicola – Marin, Giovanni: How neutral is the choice of the allocation mechanism in cap-and-trade schemes? Evidence from the EU ETS. Argomenti, Terza serie, 9/2018, s. 21–44.
- Dray, Lynnette – Doyme, Khan: Carbon leakage in aviation policy. Climate Policy, Vol.19 (10), 2019, s.1284–1296.
- Droege, Susanne – Fischer, Carolyn: Pricing Carbon at the Border: Key Questions for the EU. Ifo DICE Report I / 2020 Spring Volume 18. Saatavilla: <https://www.ifo.de/en/publikationen/2020/article-journal/pricing-carbon-border-key-questions-eu>
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Talentum Media, 2014. (Ekroos ym. 2014)
- Ellerman, A. Denny – Marcantonini, Claudio – Zaklan, Aleksandar: The European Union Emissions Trading System: Ten Years and Counting. Review of Environmental Economics and Policy, Volume 10, Issue 1, Winter 2016, s. 89–107.
- Evans, Stuart – Mehling, Michael A. – Ritz, Robert A. – Sammon, Paul: Border Carbon Adjustments and Industrial Competitiveness in a European Green Deal. Cambridge Working Papers in Economics 2036, Faculty of Economics, University of Cambridge. May 2020. Saatavilla: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe2036.pdf> (Evans ym. 2020)
- Felbermayr, Gabriel – Peterson, Sonja: Economic assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment. Policy Department for External Relations. European Parliament, April 2020. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603501/EXPO\\_BRI\(2020\)603501\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603501/EXPO_BRI(2020)603501_EN.pdf)
- Friedlingstein, Pierre – O'Sullivan, Michael – Jones, Matthew W. – Andrew, Robbie M. – Hauck, Judith – Olsen, Are – Peters, Glen P. – Peters, Wouter – Pongratz, Julia – Sitch, Stephen – Le Quéré, Corinne – Canadell, Josep G. – Ciais, Philippe – Jackson, Robert B. – Alin, Simone – Aragão, Luiz E. O. C. – Arneeth, Almut – Arora, Vivek – Bates, Nicholas R. – Becker, Meike – Benoit-Cattin, Alice – Bittig, Henry C. – Bopp, Laurent – Bultan, Selma – Chandra, Naveen – Chevallier, Frédéric – Chini, Louise P. – Evans, Wiley – Florentie, Liesbeth – Forster, Piers M. – Gasser, Thomas – Gehlen, Marion – Gilfillan, Dennis – Gkritzalis, Thanos – Gregor, Luke – Gruber, Nicolas – Harris, Ian – Hartung, Kerstin – Haverd, Vanessa – Houghton, Richard A. – Ilyina, Tatiana – Jain,

- Atul K. – Joetzjer, Emilie – Kadono, Koji – Kato, Etsushi – Kitidis, Vassilis – Korsbakken, Jan Ivar – Landschützer, Peter – Lefèvre, Nathalie – Lenton, Andrew – Lienert, Sebastian – Liu, Zhu – Lombardozzi, Danica – Marland, Gregg – Metz, Nicolas – Munro, David R. – Nabel, Julia E. M. S. – Nakaoka, Shin-Ichiro – Niwa, Yosuke – O'Brien, Kevin – Ono, Tsuneo – Palmer, Paul I. – Pierrot, Denis – Poulter, Benjamin – Resplandy, Laure – Robertson, Eddy – Rödenbeck, Christian – Schwinger, Jörg – Séférian, Roland – Skjelvan, Ingunn – Smith, Adam J. P. – Sutton, Adrienne J. – Tanhua, Toste – Tans, Pieter P. – Tian, Hanqin – Tilbrook, Bronte – van der Werf, Guido – Vuichard, Nicolas – Walker, Anthony P. – Wanninkhof, Rik – Watson, Andrew J. – Willis, David – Wiltshire, Andrew J. – Yuan, Wenping – Yue, Xu – Zaehle, Sönke: Global Carbon Budget 2020. *Earth System Science Data* 12(4), s. 3269–3340. December 2020.
- Haites, Erik – Maosheng, Duan – Gallagher, Kelly Sims – Mascher, Sharon – Narassimhan, Easwaran – Richards, Kenneth R. – Wakabayashi, Masayo: Experience with Carbon Taxes and Greenhouse Gas Emissions Trading Systems. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, Issue 1 - Fall 2018, s.109–182. (Haites ym. 2018)
- Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Ismer, Roland – Neuhoﬀ, Karsten: Border tax adjustments: a feasible way to address nonparticipation in emission trading. Cambridge MIT Electricity Project Working Paper 36, 2004. Saatavilla: <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/388>
- Jalard, Matthieu – Alberola, Émilie: Free allocation in the European Emissions Trading System (EU ETS): identifying efficient mechanisms through to 2030. Institute for Climate Economics, 2015. Saatavilla: <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2015/11/15-11-12-Etude-Climat-51-VEENG.pdf>
- Jans, Jan H. – Vedder, Hans H. B: *European Environmental Law After Lisbon*. Europa Law Publishing 2012, Fourth Edition.
- Kerkelä, Leena – Lahtinen, Markus: Rajamekanismi ilmastopolitiikan ohjauskeinona. Ympäristöministeriön raportteja 25 | 2011. Ympäristöministeriö, Helsinki 2011.
- Kingston, Suzanne: The Polluter Pays Principle in EU Climate Law: An Effective Tool before the Courts? *Climate Law*, volume 10(1): 27, 2020.
- Kokko, Kai – Melkas, Erika – Mononen, Jyri: EU:n päästökauppa ja hiilinielut. *Ympäristöjuriidikka* 2/2006, s. 53–97.
- Kokko, Kai:
- Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. *Ympäristöjuriidikka* 1/2016, s. 29–42.
  - Oikeustieteellinen sääntelytutkimus ympäristöoikeuden näkökulmasta. *Lakimies* 7–8/2017, s. 1054–1069. (Kokko 2017a)
  - Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy, 2017. (Kokko 2017b)
- Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134, teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy, Koomateos 2016.
- Krämer, Ludwig: *EU Environmental Law*. Seventh Edition. Sweet & Maxwell, 2012.

Kulovesi, Kati:

- Climate Change and Trade: At the Intersection of Two International Legal Regimes, s. 419–445, teoksessa Hollo, Erkki J. – Kulovesi, Kati – Mehling, Michael (eds.): Climate Change and the Law. Springer 2013.
- EU Emissions Trading Scheme: Preventing carbon leakage before and after the Paris Agreement, s. 417–431, teoksessa Leal-Arcas, Rafael – Wouters, Jan: Research Handbook on EU Energy Law and Policy. Edward Elgar Publishing 2017.

Kuusi, Tero – Björklund, Martin – Kaitila, Ville – Kokko, Kai – Lehmus, Markku – Mehling, Michael – Oikarinen, Tuuli – Pohjola, Johanna – Soimakallio, Sampo – Wang, Maria: Carbon Border Adjustment Mechanisms and Their Economic Impact on Finland and the EU. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:48. Valtioneuvoston kanslia, 29.10.2020. (Kuusi ym. 2020)

Langlet, David – Mahmoudi, Said: EU Environmental Law and Policy. Oxford Scholarship Online, November 2016.

von der Leyen, Ursula: A Union that strives for more. My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. 9.10.2019. Saatavilla: [http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_kopie.pdf](http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission_en_kopie.pdf)

Marcu, Andrei – Alberola, Emilie – Caneill, Jean-Yves – Mazzoni, Matteo – Schleicher, Stefan – Vailles, Charlotte – Stoefs, Wijnand – Vangenechten, Domien – Cecchetti, Federico: 2019 State of the EU ETS Report. ERCST, Wegener that Center, ICIS, I4CE and Ecoact. 7.5.2019. Saatavilla: <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/05/2019-State-of-the-EU-ETS-Report.pdf> (Marcu ym. 2019)

Marcu, Andrei – Vangenechten, Domien – Alberola, Émilie – Olsen, Jan – Caneill, Jean-Yves – Schleicher, Stefan – de Rafael, Roman: 2020 State of the EU ETS Report. ERCST, BloombergNEF, the Wegener Center and Ecoact. 28 April 2020. Saatavilla: <https://ercst.org/publication-2020-state-of-the-eu-ets-report/> (Marcu ym. 2020)

Marcu, Andrei – Mehling, Michael – Cosbey, Aaron: Border Carbon Adjustments in the EU. Issues and Options. ERCST, 30. syyskuuta 2020. Saatavilla: <https://ercst.org/border-carbon-adjustments-in-the-eu-issues-and-options/>

Martin, Ralf – Muûls, Mirabelle – de Preux, Laure B. – Wagner, Ulrich J.:

- Industry Compensation under Relocation Risk: A Firm-Level Analysis of the EU Emissions Trading Scheme. American Economic Review, Vol. 104 (8), 2014, s. 2482–2508. (Martin ym. 2014a)
- On the empirical content of carbon leakage criteria in the EU emissions trading scheme. Ecological Economics, 105, s. 78–88. (Martin ym. 2014b)

Martin, Ralf – Muûls, Mirabelle – Wagner, Ulrich J.: The Impact of the European Union Emissions Trading Scheme on Regulated Firms: What Is the Evidence after Ten Years? CSR & Management Practice eJournal, 2016. Saatavilla: <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/40180/1/Martin-Muu%cc%82ls-Wagner-Final.pdf>

Mehling, Michael – Asselt, Harro – Das, Kasturi – Droege, Susanne – Verkuyl – Cleo: Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action. The American Journal of International Law. Volume 113, Issue 3, s. 433–481. July 2019. (Mehling ym. 2019a)

Mehling, Michael – van Asselt, Harro – Das, Kasturi – Droege, Susanne: What a European ‘carbon border tax’ might look like. 10 December 2019. VoxEU.org – CEPR’s policy

- portal. Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: <https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look> (Mehling ym. 2019b)
- Meles, Tensay Hadush – Ryan, Lisa – Wheatley, Joe: COVID-19 and EU Climate Targets: Can We Now Go Further? *Environmental and Resource Economics* (2020) Vol.76 (4), s.779–787.
- Monjon, Stéphanie – Quirion, Philippe:
- How to design a border adjustment for the European Union Emissions Trading System? *Energy Policy* 38 (2010), s. 5199–5207.
  - A border adjustment for the EU ETS: Reconciling WTO rules and capacity to tackle carbon leakage. *Climate Policy*, 11(5), s. 1212–1225. September 2011.
- Muûls, Mirabelle – Colmer, Jonathan – Martin, Ralf – Wagner, Ulrich J.: Evaluating the EU Emissions Trading System: Take it or leave it? An assessment of the data after ten years. Grantham Institute Briefing paper No 21. October 2016. Imperial College London. Saatavilla: [https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/grantham-institute/public/publications/briefing-papers/Evaluating-the-EU-emissions-trading-system\\_Grantham-BP-21\\_web.pdf](https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/grantham-institute/public/publications/briefing-papers/Evaluating-the-EU-emissions-trading-system_Grantham-BP-21_web.pdf) (Muûls ym. 2016)
- Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Edilex 2015/45, Referee-artikkeli, versio 1.0. 30.11.2015.
- Neuhoff, Karsten – Ismer, Roland – Acworth, William – Ancygier, Andrzej – Fischer, Carolyn – Haussner, Manuel – Kangas, Hanna-Liisa – Kim, Yong-Gun – Munnings, Clayton – Owen, Anne – Pauliuk, Stephan – Sartor, Oliver – Sato, Misato – Stede, Jan – Sterner, Thomas – Tervooren, Michael – Tusveld, Ruud – Wood, Richard – Xiliang, Zhang – Zetterberg, Lars – Zipperer, Vera: Inclusion of Consumption of carbon intensive materials in emissions trading – An option for carbon pricing post-2020. *Climate Strategies Report*, May 2016. Saatavilla: <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2016/06/CS-Report.pdf> (Neuhoff ym. 2016)
- Nissen, Christian – Cludius, Johanna – Graichen, Verena – Graichen, Jakob – Gores, Sabine: Trends and projections in the EU ETS in 2020. The EU Emissions Trading System in numbers. EIONET report - ETC/CME 3/2020 - December 2020. Saatavilla: <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-cme/products/etc-cme-reports/etc-cme-report-3-2020-trends-and-projections-in-the-eu-ets-in-2020> (Nissen ym. 2020)
- Palacková, Eva: Saving face and facing climate change: Are border adjustments a viable option to stop carbon leakage? *European View*, 2019-10, Vol.18 (2), s.149–155.
- Pauwelyn, Joost – Kleimann, David: Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A Legal Assessment. Briefing. European Parliament, April 2020. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603502/EXPO\\_BRI\(2020\)603502\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603502/EXPO_BRI(2020)603502_EN.pdf)
- Persson, Sofia: Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures. Using a Trade Facilitation Perspective to Assess Trade Costs. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Global Platform on Climate Change, Trade and Sustainable Energy. November 2010. Issue Paper No. 13. Saatavilla: <https://www.files.ethz.ch/isn/138391/persson-ictsd-practical-aspects-of-border-carbon-adjustment-measures.pdf>
- Pihalehto, Mari: Aiheuttamisperiaate ja ympäristövastuun toissijainen kohdentuminen. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII* 2020, s. 189–263.
- Pyrka, Maciej – Tobiasz, Izabela – Boratyński, Jakub – Jeszke, Robert – Mzyk, Paweł: The European Green Deal Impact on the GHG's emission reduction target for 2030 and on

- the EUA prices. Summary. Centre for Climate and Energy Analyses (CAKE), Institute of Environmental Protection – National Research Institute (IOŚ–PIB). March 2020. Saatavilla: <http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/03/Impact-on-the-reduction-target-for-2030-and-on-the-EUA-prices.-Summary.pdf> (Pyrka ym. 2020a)
- Pyrka, Maciej – Boratyński, Jakub – Tobiasz, Izabela – Jeszke, Robert – Sekuła, Monika: The effects of the implementation of BTA in the context of more stringent EU climate policy until 2030. Centre for Climate and Energy Analyses (CAKE), Institute of Environmental Protection – National Research Institute (IOŚ–PIB). September 2020. Saatavilla: <http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/09/The-effects-of-the-implementation-of-the-Border-Tax-Adjustment-in-the-context-of-more-stringent-EU-climate-policy-until-2030.pdf> (Pyrka ym. 2020b)
- Pölönen, Ismo: Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105.
- Raitio, Juha: Oikeusvarmuus ja oikeusvoima Eurooppaoikeudessa. Defensor Legis N:o 4/2012, s. 403–418.
- Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. Alma Talent, 2020.
- Rameur, Cécile: Carbon emissions pricing. Some points of reference. European Parliamentary Research Service. European Parliament, March 2020. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649352/EPRS\\_BRI\(2020\)649352\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649352/EPRS_BRI(2020)649352_EN.pdf)
- Rogelj, Joeri – Shindell, Drew – Jiang, Kejun – Fifita, Solomon – Forster, Piers – Ginzburg, Veronika – Handa, Collins – Kheshgi, Haroon – Kobayashi, Shigeki – Kriegler, Elmar – Mundaca, Luis – Séférián, Roland – Vilariño, Maria Virginia: Mitigation Pathways Compatible with 1.5°C in the Context of Sustainable Development, s. 93–174, teoksessa Masson-Delmotte, Valérie – Zhai, Panmao – Pörtner, Hans-Otto – Roberts, Debra C. – Skea, James – Shukla, Priyadarshi R. – Pirani, Anna – Moufouma-Okia, Wilfran – Péan, Clotilde – Pidcock, Roz – Connors, Sarah – Matthews, J. B Robin – Chen, Yang – Zhou, Xiao – Gomis, Melissa – Lonnoy, Elisabeth – Maycock, Thomas – Tignor, Melinda – Waterfield, Tim (eds.): Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. In Press, 2018. Saatavilla: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_Low\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf) (Rogelj ym. 2018)
- Rubini, Luca – Jegou, Ingrid: Who'll Stop the Rain? Allocating Emissions Allowances for Free: Environmental Policy, Economics, and WTO Subsidy Law. Transnational Environmental Law, 1:2 (2012), s. 325–354.
- de Sadeleer, Nicolas: The Polluter-Pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation, s. 405–419, teoksessa Pro Natura: Festschrift estskrift til Hans Christian Bugge. Universitetsforlaget 2012.
- Sato, Misato – Dechezleprêtre, Antoine:
- Asymmetric industrial energy prices and international trade. Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 202 Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper No. 178. February 2015. Saatavilla: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/02/Working-Paper-178-Sato-and-Dechezlepretre.pdf>
  - The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness. Review of Environmental Economics and Policy. Volume 11, Issue 2, Summer 2017, s. 183–206.

- Schwartz, Priscilla: *The Polluter-Pays Principle* (2010), teoksessa McEldowney, John – McEldowney, Sharron (eds.): *Environmental Regulation*. Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Spasov, Yassen: EU ETS: Upholding the Carbon Price Without Incidence of Carbon Leakage. *Journal of Environmental Law* 2012-01-01, Vol. 24 (2), s. 311–344.
- Tabet, Eliot: Is the EU ETS going to pass the novel coronavirus test? *Sandbag*, 28. huhtikuuta 2020. Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: <https://sandbag.be/index.php/2020/04/28/is-the-eu-ets-going-to-pass-the-novel-coronavirus-test/>
- Tala, Jyrki: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 2004 (33); 4, s. 378–397.
- Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena: Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa, s. 223–245, teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita Publishing Oy, Kokoomateos 2016.
- Trilling, Markus – McLynn, Maeve – Roggenbuck, Anna – Gallop, Pippa – Roche, Colin – Röhrig, Klaus – Sol, Xavier – Simon, Antoine: *Phase-out 2020: monitoring Europe’s fossil fuel subsidies*. Brief: European Union. Overseas Development Institute and CAN Europe 2017. Saatavilla: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11764.pdf> (Trilling ym. 2017)
- Van Calster, Geert – Reins, Leonie: *EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing Limited, 2017.
- Verde, Stefano F.: The impact of the EU emissions trading system on competitiveness and carbon leakage. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence School of Regulation Climate. EUI Working Paper RSCAS 2018/53, November 2018. Saatavilla: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/59564/RSCAS\\_2018\\_53rev.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/59564/RSCAS_2018_53rev.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Verde, Stefano F. – Teixidó, Jordi – Marcantonini, Claudio – Labandeira, Xavier: Free allocation rules in the EU emissions trading system: what does the empirical literature show? *Climate Policy*, 19:4, s. 439–452. (Verde ym. 2019)
- Vihma, Antto – van Asselt, Harro: *The Conflict over Aviation Emissions. A Case of Retreating EU Leadership?* Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper 150, 27.2.2014. Saatavilla: <https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/bp150.pdf>
- Weber, Rolf H.: Border Tax adjustment – legal perspective. *Climatic Change* (2015) 133, s. 407–417.
- Winter, Gerd:
- The legal nature of environmental principles in international, EC and German law, s. 11–28, teoksessa Macrory, Richard (ed.): *Principles of European Environmental Law*. Europa Law Publishing, 2004.
  - The Climate is No Commodity Taking Stock of the Emissions Trading System. *Journal of Environmental Law* 22(1) 2010, s. 1–25, teoksessa McEldowney, John – McEldowney, Sharron (eds.): *Environmental Regulation*. Edward Elgar Publishing Limited, 2014.
- Zachmann, Georg – Ndoye, Anta – Abrell, Jan: Assessing the impact of the EU ETS using firm level data. Brugel Working paper 2011/08, July 2011. Saatavilla: [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP\\_2011\\_08\\_ETS\\_01.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP_2011_08_ETS_01.pdf)



## Muut lähteet

Argus Media Group: Argus White Paper: EU ETS emissions set for further sharp decline, 2020. Saatavilla: <https://www.argusmedia.com/-/media/Files/white-papers/202005-argus-wp-eu-ets-emissions-set-for-further-sharp-decline.ashx>

Carbon Market Watch: What's needed to fix the EU's carbon market. Recommendations for the Market Stability Reserve and future ETS reform proposals. Carbon Market Watch Policy Briefing, July 2014. Saatavilla: [https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2014/07/ETS-POLICY-BRIEF-JULY-2014\\_final\\_1.pdf](https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2014/07/ETS-POLICY-BRIEF-JULY-2014_final_1.pdf)

Ember: Daily EU ETS carbon market price (Euros). Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>

Euractiv:

- Investors caution cement, steel firms on EU climate lobbying. 10.4.2020. Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/investors-caution-cement-steel-firms-on-eu-climate-lobbying/> (Euractiv 2020a)
- UN aviation scheme to supplement, not replace EU carbon trading. 12. toukokuuta 2020. Katsottu 29.1.2021. Saatavilla: <https://www.euractiv.com/section/aviation/news/un-aviation-scheme-to-supplement-not-replace-eu-carbon-trading/> (Euractiv 2020b)

European Commission:

- EU ETS Handbook. European Union, 2015. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf) (European Commission 2015)
- Commission launches debate on a gradual transition to more efficient and democratic decision-making in EU tax policy. Press release, 15 January 2019. Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_225](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_225) (European Commission 2019a)
- Adoption of the Delegated Decision on the carbon leakage list for 2021–2030. 15.2.2019. Katsottu 29.1.2021. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/clima/news/adoption-delegated-decision-carbon-leakage-list-2021-2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/news/adoption-delegated-decision-carbon-leakage-list-2021-2030_en) (European Commission 2019b)
- Auctioning. Katsottu 29.1.2021. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning_en)
- Carbon leakage. Katsottu 29.1.2021. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage\\_en#:~:text=The%20emissions%20cap%20will%20decline,decline%20with%20the%20emissions%20cap.](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en#:~:text=The%20emissions%20cap%20will%20decline,decline%20with%20the%20emissions%20cap.)
- EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism). Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>
- EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism), Public consultation. Katsottu 23.10.2020. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>
- Market Stability Reserve. Katsottu 29.1.2021. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en)

European Environment Agency:

- Indicator Assessment. Total greenhouse gas emission trends and projections in Europe. 19.12.2019. Katsottu 29.1.2020. Saatavilla: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-3>
- EU Emissions Trading System (ETS) data viewer. 13.8.2020. Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>

Financial Times: Davos 2020: Ursula von der Leyen warns China to price carbon or face tax. 22.1.2020. Katsottu 1.2.2021. Saatavilla: <https://www.ft.com/content/c93694c8-3d15-11ea-a01a-bae547046735>

France:

- Non-paper – Mechanism for the inclusion of importers in the EU emissions quota trading scheme. 2nd July 2009. Dokumentti kirjoittajalla. (France 2009)
- Non-paper – Carbon inclusion mechanism for the cement sector, February 2016. Dokumentti kirjoittajalla. (France 2016)
- Non paper: for Border Carbon Adjustment (BCAs) in the European Union. 17.9.2019. Dokumentti kirjoittajalla. (France 2019)

ICAP (International Carbon Action Partnership): EU Emissions Trading System (EU ETS). 15.9.2020. Saatavilla: [https://icapcarbonaction.com/en/?option=com\\_ets-map&task=export&format=pdf&layout=list&systems\[\]=43](https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_ets-map&task=export&format=pdf&layout=list&systems[]=43)

International Monetary Fund (IMF): Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Washington, October 2019. Saatavilla: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/10/16/Fiscal-Monitor-October-2019-How-to-Mitigate-Climate-Change-47027>

Kommerskollegium: Border Carbon Adjustments. An analysis of trade related aspects and the way forward. National Board of Trade, July 2020. Saatavilla: [https://www.kommerskollegium.se/contentassets/7a09d4cdb83a46feaf0c6ae6e5b02fff/border-carbon-adjustments\\_final\\_.pdf](https://www.kommerskollegium.se/contentassets/7a09d4cdb83a46feaf0c6ae6e5b02fff/border-carbon-adjustments_final_.pdf)

Korkea-aho, Emilia – Sankari, Suvi: Luento EU-oikeuden tutkimusmenetelmistä Oikeustieteen menetelmät ja tutkimustaidot -kurssilla 2.10.2019, Helsingin yliopisto.

Our World in Data: CO<sub>2</sub> emissions embedded in trade, 2016. Katsottu 14.5.2020. Saatavilla: <https://ourworldindata.org/grapher/co-emissions-in-imported-goods-as-a-share-of-domestic-emissions>.

Sandbag:

- The A-B-C of BCAs. An overview of the issues around introducing Border Carbon Adjustments in the EU. Sandbag 2019. Saatavilla: [https://sandbag.be/wp-content/uploads/2019/12/2019-SB-Border-Adjustments\\_DIGI-1.pdf](https://sandbag.be/wp-content/uploads/2019/12/2019-SB-Border-Adjustments_DIGI-1.pdf)
- The path of least resistance. How electricity generated from coal is leaking into the EU. Sandbag 2020. Saatavilla: [https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2020/01/2020-SB-Path-of-least-resistance-1.2b\\_DIGI.pdf](https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2020/01/2020-SB-Path-of-least-resistance-1.2b_DIGI.pdf)

World Bank Group: State and Trends of Carbon Pricing 2020. World Bank, Washington DC, May 2020. Saatavilla: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809>

## LYHENNELUETTELO

Corsia	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmä
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus
Icao	International Civil Aviation Organization, Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö
Konsolidoitu päästökauppadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL N:o L 275, 25.10.2003), konsolidoitu versio 08/04/2018
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
WTO	Maailman kauppajärjestö
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman aihe

EU korostaa mielellään sitä, että sen päästöt vähenevät. EU:n omat päästöt ovatkin vähentyneet 21 prosentilla vajaassa kolmessakymmenessä vuodessa. Samassa ajassa tuontiin sisältyvät hiilidioksidipäästöt ovat kuitenkin lisääntyneet 33 prosenttia.<sup>1</sup> EU on maailman suurin hiilidioksidipäästöjen tuoja<sup>2</sup>. Tähän hiilivuodon ongelmaan, eli siihen että tuotanto ja päästöt valuvat löyhemmän ilmastopolitiikan maihin, Euroopan komissio aikoo puuttua ehdottamalla vuonna 2021 hiilitullia<sup>3</sup>. Se on maksu, joka asetetaan rajan ylittävälle tuotteille, joiden alkuperämaassa ei makseta hiilestä<sup>4</sup>.

Kun ehdotetaan uutta sääntelykeinoa, juridisesti kiinnostava kysymys on, miten se suhtautuu voimassa olevaan oikeuteen. Tuleeko ristiriitoja? Hiilitulliehdotuksen kannalta kiinnostava on erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmän ilmaisjakomekanismi. Tiettyjä energia- ja teollisuuslaitoksia sekä lentoliikennettä koskeva päästökauppadirektiivi<sup>5</sup> pohjautuu päästöoikeuksien kauppaan, mutta todellisuudessa suuri osa päästöoikeuksista jaetaan ilmaiseksi. Ilmaisjaon tarkoituksena on hiilivuodon ja kilpailukykyhaittojen torjuminen. Hiilitulli torjuu molempia. Mihin ilmaisjakoa siis tarvittaisiin – ja millä se oikeutettaisiin – jos hiilitulli implementoidaan?

Kasvihuonekaasupäästöjen hinnoittelua pidetään yleisesti yhtenä tehokkaimmista ilmastonmuutoksen hillintäkeinoista ja jopa välttämättömänä kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi<sup>6</sup>. EU:n ympäristö- ja ilmasto-oikeuden keskiöön kuuluukin saastuttaja maksaa -

---

<sup>1</sup> Muutos prosenttiluvuissa koskee vuosia 1990–2017. Felbermayr & Peterson 2020, s. 6–7.

<sup>2</sup> Felbermayr & Peterson 2020, s. 2.

<sup>3</sup> European Commission 2020a, s. 1.

<sup>4</sup> Rameur 2020, s. 9

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (jatkossa myös ”vuoden 2003 päästökauppadirektiivi”). Päästökauppajärjestelmästä käytetään usein lyhennettä EU ETS (englanninkielisestä nimestä Emissions Trading System).

<sup>6</sup> Kulovesi 2013, s. 433, International Monetary Fund 2019, s. viii ja Rogelj ym. 2018, s. 95.

periaate<sup>7</sup>, joka on alun perin kehitetty taloustieteen piirissä<sup>8</sup>. Ilmasto-oikeudellinen sääntelykeino on usein jonkinlainen maksu. Taloustieteen käsittein saastuttaja maksaa -periaate on ratkaisu ulkoishaittojen ongelmaan, eli siihen, että toiminnan negatiiviset vaikutukset valuvat jonkun muun maksettavaksi. Ulkoishaitta ovat esimerkiksi jonkin tuotteen, kuten ämpärin tuotannossa syntyvät ilmastopäästöt, joiden haitat eivät päädy ämpärin valmistajan eivätkä liioin ämpärin ostajan maksettavaksi. Myös päästökauppadirektiivi pohjaa saastuttaja maksaa -periaatteeseen.

Kysymys ilmaisjaon oikeuttamisesta kumpuaa siitä, että ilmaisjako on ristiriidassa päästökauppajärjestelmän idean ja saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa. Ilmaisjaon oikeutus poiketa näistä kytkeytyy mekanismin arvioituun kykyyn torjua hiilivuotoa ja kilpailukykyhaittoja. Samoihin asioihin vaikuttava hiilitulliehdotus tekeekin ilmaisjaosta ajankohtaisen ja mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Mitä vaikutuksia ilmaisjaolla on? Mikä on sen rooli päästövähennyksissä?

## 1.2 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja rakenne

EU on tunnettu kansainvälisesti kunnianhimoisista ilmastotavoitteistaan. Siksi on kiinnostava kysymys, mitä EU:n ilmastotoimilla on todellisuudessa saatu aikaan. Oikeustieteilijälle relevantimpi kysymys on kuitenkin, *miten* on saatu aikaan, eli millaisilla sääntelykeinoilla. Päästökauppajärjestelmä valikoitui tutkielman aihepiiriksi, koska sen painoarvo on merkittävä: se kattaa EU:n omista päästöistä noin 38 prosenttia<sup>9</sup> ja maailmanlaajuisistakin päästöistä vajaat 5

---

<sup>7</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) konsolidoitu toisinto, 191 artiklan 2 kohta. Saastuttaja maksaa -periaatteesta käytetään Suomessa usein myös käsitettä aiheuttamisperiaate. Tässä tutkielmassa käytetään saastuttaja maksaa -periaatteen käsitettä, koska fokus on EU-oikeudessa. EU:n toimielinten asiakirjoissa, kuten Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisuihin, käännös ”saastuttaja maksaa” on yleisempi. Saastuttaja maksaa -periaatteella on merkitystä nimenomaan lainsäätämisperiaatteena, ei niinkään tulkintaperiaatteena (Kokko 2017b, s. 160. Ks. myös Pihalehto 2020, s. 208).

<sup>8</sup> Pihalehto 2020, s. 194. Ensimmäisen kerran periaate tuotiin ilmi OECD:n vuonna 1972 julkaisemissa suosituksissa *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies* (OECD/LEGAL/01029) (Pihalehto, s. 205). Periaatteesta myös esim. Jans & Vedder 2012, s. 49–51.

<sup>9</sup> KOM(2020) 740 lopullinen, s. 6.

prosenttia<sup>10</sup>. Päästövähennyskysymyksen yhteiskunnallista merkitystä lienee tarpeetonta perustella seikkaperäisesti enää vuonna 2021. Ilmaisjaon valikoituminen tarkemmaksi tutkimusaiheeksi selittyy ilmaisjaon liittymäpinnoilla hiilitulliin, jota komissio aikoo ehdottaa. Aihetta ei ole myöskään käsitelty oikeuskirjallisuudessa paljoa verrattuna esimerkiksi hiilitullin yhteensopivuuteen WTO-sääntelyn kanssa, mistä on kirjoitettu lukuisia tutkimuksia. Seuraavassa käydään tarkemmin läpi tutkimuskysymykset.

### 1. Millainen sääntelykeinon osa on EU:n päästökauppajärjestelmän ilmaisjako?<sup>11</sup>

Ilmaisjaon ominaispiirteitä käsitellään luvussa 3. Tarkoituksena on hahmotella yleiskuva ilmaisjakomekanismin toiminnasta, kehityksestä ja haasteista. Ilmaisjaon systematisointi tukee kahteen seuraavaan tutkimuskysymykseen vastaamista. Systematisoinnissa otetaan huomioon ilmaisjako päästökaupan alusta vuodesta 2005 alkaen, mutta keskitytään kahteen viimeisimpään päästökauppakauteen vuosina 2013–2030. Lisäksi tutkielman alussa käydään pääpiirteittein läpi EU:n päästökauppajärjestelmän toiminta (luku 2), mikä on tarpeen ilmaisjaon ymmärtämiseksi.

### 2. Toteuttaako ilmaisjakoon tukeutuva päästökauppajärjestelmä päästökauppadirektiivin tavoitteita ja saastuttaja maksaa -periaatetta?

Ilmasto-oikeudessa on pohjimmiltaan kyse päästövähennysten tavoittelusta. Tarkasteltaessa ilmaisjakoa on siis perusteltua tutkia nimenomaan ilmaisjaon suhdetta direktiivin päästövähennystavoitteeseen. Tähän tavoitteeseen päästökauppadirektiivissä pyritään hinnoittelulla saas-

---

<sup>10</sup> World Bank Group 2020, s. 25. Osuus on vähentynyt: vuoden 2016 tietojen mukaan osuus oli 45 prosenttia. Tämä kertoo siitä, että päästökauppaan kuuluvien päästöjen määrä on vähentynyt nopeammin kuin muiden EU:n päästöjen. (KOM(2017) 48 lopullinen, s. 5–6 ja European Environment Agency 2019)

<sup>11</sup> Sääntelykeinon ja ohjauskeinon käsitteillä tarkoitetaan usein samaa. Ekroosin ym. (2014, s. 29) mukaan ohjauskeinolla tarkoitetaan ympäristöoikeudessa niitä välineitä, joiden avulla ympäristön tilatavoitteet koetetaan saavuttaa. Kokko (2017b, s. 255–256) kuitenkin katsoo, että sääntelykeino on laajempi käsite, ja sen alle lukeutuu perinteisten ohjauskeinojen lisäksi myös esimerkiksi itsesääntely. Tässä tutkielmassa käytetään sääntelykeinon käsitettä, koska se kattaa joka tapauksessa ohjauskeinon käsitteen ja yleiskielinen sana sääntely on selkeämpi kuvaamaan sitä, että tarkastelussa on nimenomaan juridisia instrumentteja, kuten direktiivi. Ilmaisjaosta puolestaan puhutaan sääntelykeinon *osana*, koska ilmaisjako ei ole varsinainen väline päästövähennysten saavuttamiseksi, vaan vain osa varsinaista välinettä, päästökauppaa.

tuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti, mistä ilmaisjako on poikkeus. Hypoteesi on, ettei ilmaisjako edistä päästövähennyksiä, eikä ole saastuttaja maksaa -periaatteen mukainen. Tutkimuskysymykseen vastataan luvussa 4.

### 3. Miten ilmaisjakojärjestelmä ja hiilitullijärjestelmä sopivat yhteen?

Luvussa 6 selvitetään, mitä näkökohtia ilmaisjaon suhteen pitäisi ottaa huomioon, kun EU:hun valmistellaan hiilitullijärjestelmää. Tuleeko päästökauppajärjestelmää esimerkiksi muuttaa jotenkin? Yhteensovittamisella ja yhteensopivuudella viitataan tutkielmassa sääntelykeinojen tai niiden osien samanaikaiseen voimassaoloon, eikä käsitteillä siis tarkoiteta esimerkiksi ilmaisjaon ja hiilitullin varsinaista yhdistämistä. Tutkimuskysymyksen käsittelyn taustaksi käsitellään hiilitullijärjestelmän peruseriaatteita, EU:n hiilitulliehdotusta sekä hiilitullin yhteensopivuutta WTO-sääntelyn kanssa (luku 5).

Päästökauppajärjestelmän ilmaisjakoa tarkastellaan ilmasto-oikeudellisesta näkökulmasta. Ilmasto-oikeuden pääasialliset osa-alueet ovat mitigaatio eli hillintä ja adaptaatio eli sopeutuminen. Tässä tutkielmassa keskitytään mitigaatioon. Ilmasto-oikeudellinen näkökulma näkyy siten, että tutkimusaihetta käsitellään päästöjen vähentämisen näkökulmasta. Rajauksen valintaa voi pitää perusteltuna, koska päästöjen vähentäminen on päästökauppadirektiivin päätavoite. Direktiivi ja sen tavoite perustuu ilmasto-oikeuden keskeisimpään sääntelymekanismiin, YK:n ilmastopöytäkirjaan<sup>12</sup>, joka velvoittaa päästövähennyksiin. EU:n päästökaupalla on toki muita alatavoitteita, kuten kustannustehokkuus. Ne kytkeytyvät tiiviisti siihen, miten päästöjen vähentäminen on mahdollista, eikä niitä sivuuteta tutkielmassa. Fokus on kuitenkin päästöjen vähentämisen tavoitteessa, koska se on direktiivin päätavoite. Tutkielma on rajattu EU-oikeuteen, eikä tässä siis käsitellä sitä, miten direktiivi on implementoitu esimerkiksi Suomessa. Samasta syystä ilmaisten päästöoikeuksien oikeudellista luonnetta ei käsitellä laajasti, sillä se vaihtelee jäsenvaltioittain<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Vuoden 2003 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 4 ja 5 sekä United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (Suomen säädöskokoelma: Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus, SopS 61/1994). Sopimusta täydentävät esim. Kioton pöytäkirja ja Pariisin sopimus.

<sup>13</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 38. Kun lähteenä on tutkielmassa käytetty komission dokumenttien suomenkielistä versiota, myös lyhenteet on selvytyden vuoksi käännetty suomeksi (COM(2018) 842 final → KOM(2018) 842 lopullinen), jotta käytetyn lähteen kieliversio tulee ilmi.

Tutkielman lähdemateriaali ei ole puhtaasti oikeustieteellistä. Tätä selittää ensinnäkin työn arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksellinen ote, jota käsitellään seuraavassa, metodeja koskevassa alaluvussa. Tutkielma käsittelee muun ohella päästökauppajärjestelmän vaikuttavuutta, jota on tutkittu oikeustieteen lisäksi paljon myös taloustieteessä ja politiikan tutkimuksessa. Vaikuttavuusfokus selittyy ilmasto-oikeuden vahvalla tavoitteellisella luonteella. Ilmasto-oikeudessa liittymäpinnat taloustieteeseen ja politiikan tutkimukseen ovat usein vahvoja. Tutkimuskohteet päästökauppa ja hiilitulli ovat molemmat luokiteltavissa myös taloudellisiksi ohjauskeinoiksi<sup>14</sup>. Tutkimuskohde siis johtaa siihen, että lähdemateriaali on osin ei-oikeustieteellistä. Kaikissa tutkimuskysymyksissä on kuitenkin juridinen näkökulma.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät

”Oikeustieteissä ei ole yleispätevää todettua ja standardisoitua metodisäännöstöä, johon oikeus tutkimuskohteena sovitettaisiin ja jota seuraamalla tästä kohteesta voitaisiin tuottaa luotettavaa tieteellistä tietoa.”<sup>15</sup> Ei yleispätevin, mutta ainakin yleisimmin käytetty metodi on kuitenkin lainoppi, jonka tehtäväksi usein nimetään tulkinta ja systematisointi<sup>16</sup>. Myös tämän tutkielman tiedonintressi on systematisoiva, mutta myös sääntelyn vaikutuksia arvioiva<sup>17</sup>. Systematisoinnin tarve liittyy etenkin ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, eli ”millainen sääntelykeinon osa ilmaisjako on”. Ilmaisjakosääntelyn systematisointia tarvitaan muihin tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Sääntelyä on paljon ja se pitää saada jäsennettyä ymmärrettäviksi kokonaisuuksiksi. Systematisoinnin rinnalla on luonnollisesti selvitettävä ilmaisjakoa koskevien oikeusnormien sisältö, eli harjoitettava tulkintaa.

Näin ollen tutkielman voi sanoa hyödyntävän lainopin menetelmiä. Kyseessä ei kuitenkaan ole lainopillinen tutkimus. Lainopin ominaispiirteitä on, että se on kohdistettu lainsoveltajalle<sup>18</sup> ja se, että lainoppi tutkii voimassa olevia normeja<sup>19</sup>. Tutkielman funktio on tuottaa yhteiskunnal-

---

<sup>14</sup> Ks. myös Kokko 2017b, s. 258.

<sup>15</sup> Hirvonen 2011, s. 7.

<sup>16</sup> Hirvonen 2011, s. 22 ja Kolehmainen 2016, s. 114.

<sup>17</sup> Ks. Kolehmainen 2016, s. 107.

<sup>18</sup> Määttä 2015, s. 11.

<sup>19</sup> Hirvonen 2011, s. 21.



lisesti laajemmin merkityksellistä tietoa, kuin vain apua lainsoveltajille. Tutkielma on kohdistettu ennemminkin lainsäätäjälle. Lisäksi päästökauppadirektiiviä tarkastellaan koko direktiivin elinkaaren ajalta vuodesta 2005 tulevaisuuteen, ei vain voimassa olevaa oikeutta. Pääasiallinen metodi on siten arviointi- ja ohjauskeinotutkimus, ja lainoppia käytetään vain menetelmällisenä tukena. Menetelmällisen vertailukohdan antaa Pölösen kuvailu kaivoslakia koskevalle arviointitutkimukselleen, joka ”toteutetaan lainopin keinoin, mutta tiedonintressi ei ole puhtaasti lainopillinen”<sup>20</sup>. Tutkielma hyödyntää lainoppia samoin, muttei pyri antamaan lainopillisia vastauksia. Esimerkiksi saastuttaja maksaa -periaatteen jäsentelyssä käytetään lainopillista tulkintaa, mutta tavoitteena ei ole avittaa lainsoveltajaa, vaan tarkastella syitä ja seurauksia.

Sääntelyn vaikuttavuutta jollain tapaa arvioiville menetelmille on useita nimityksiä – toki niiden määritelmissäkin on joitakin eroavaisuuksia. Kokko puhuu sääntelyn vaikuttavuutta arvioivasta *sääntelyteoriasta*, jonka tutkimustehtävänä on löytää tarkoituksenmukainen ympäristösääntely johonkin tarkoitukseen. Ympäristöoikeudessa sääntelyteoria kytkeytyy usein juuri lainopilliseen tutkimukseen.<sup>21</sup> Sääntelyteoria ei ole kuitenkaan kovin tarkkarajainen metodi, vaan pitää sisällään monenlaisia näkökulmia<sup>22</sup>. Määtän mukaan tämän metodin käyttö edellyttää tarkempaa kuvailua siitä, mitä sääntelyteorialla tarkoitetaan, eli eräänlaista teoreettista taustoitusta. Määttä käyttääkin sääntelyteorian sijaan arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen käsitettä, jonka hän määrittelee sääntelyteoriaa väljemmäksi ilmaukseksi. ”Ympäristöoikeudellisessa arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksessa pyritään muotoilemaan perusteita ohjauskeinojen käyttöä koskeville valinnoille vertailemalla ja *arvioimalla* kulloiseenkin sääntelytilanteeseen soveliaimpia *ohjauskeinoja*, *tutkitaan ohjauskeinojen käyttöönottoon* ja kehitykseen *vaikuttaneita tekijöitä* ja *arvioidaan* eri näkökulmista niiden *vaikutuksia*.”<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Pölönen 2012, s. 73.

<sup>21</sup> Kokko 2016, s. 38–39.

<sup>22</sup> Kokko 2016, s. 38 ja Määttä 2015, s. 21–22.

<sup>23</sup> Määttä 2015, s. 22–23. Korostukset kirjoittajan. Arviointi- ja ohjauskeinotutkimusta vastaa myös Kokon (2017a, s. 1057 ja 1064) käyttämä sääntelytutkimuksen käsite, joka yhdistää lainoppia ja sääntelyteoreettista tutkimussuuntausta tavoitteenaan sääntelyn arviointi ja kehittäminen Ks. myös Määttä 2015, s. 22.

Tutkimuskysymyksistä voi tunnistaa kaikki kolme Määtän määritelmää arviointi- ja ohjauskeinotutkimukselle. Tässä tutkielmassa tosin käytetään sääntelykeino käsitettä<sup>24</sup>. Tutkielmassa tarkastellaan ilmaisjaon käyttöönottoon ja kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä, eli sitä, millä ilmaisjakoa perustellaan ja miksi siitä on muotoutunut sellainen, kuin se on nyt. Tutkielmassa arvioidaan sääntelykeino vaikutuksia, eli esimerkiksi sitä, onko päästövähennystavoitteet saavutettu. Tarkastelussa on myös tilanteeseen soveliaain sääntelykeino eli se, voitaisiinko ilmaisjaosta luopua sekä millainen hiilitullin tulisi olla, jotta se ei olisi ristiriidassa päästökaupan kanssa.

Tutkielman arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen metodi on lähellä Talan käyttämää lainsäädäntötutkimuksen käsitettä<sup>25</sup>. Lainsäädäntötutkimuksella voi olla kaksi kohdetta: lainsäädäntö kokonaisuutena tai yksittäinen lainsäädäntöhanke. Yksittäisen lakihankkeen ollessa kyseessä pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: miksi ja miten säädökset syntyvät sekä miten säädökset toteutuvat ja vaikuttavat. Lainsäädäntötutkimuksessa tarkastellaan lakihankkeen koko elinkaarta.<sup>26</sup> Tutkielma on tunnistettavissa myös tästä määritelmästä, tosin fokus on lakihankkeen loppupäässä eli päästökauppajärjestelmän vaikuttavuudessa sekä sen tulevaisuudessa mahdollisen hiilitullijärjestelmän vuoksi. Lisäksi käsitellään sääntelyn taustaa ja vaikuttimia. EU-oikeudelliselle tutkimukselle onkin ominaista, että siinä kiinnitetään kansallista tutkimusta enemmän huomiota sääntelyn syntyyn ja poliittisiin kompromisseihin, joita se on edellyttänyt<sup>27</sup>.

Siinä määrin, kun lainoppia hyödynnetään menetelmänä, sovelletaan EU-oikeudellisia tulkintasääntöjä. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sen säännösten yleinen rakenne, jonka osa säännös on, sekä sillä tavoitellut päämäärät<sup>28</sup>. Puhutaan sanamuodonmukaisesta, systemaattisesta ja teleologisesta

---

<sup>24</sup> Ks. käsitteistä alaviite 11.

<sup>25</sup> Tala 2004, s. 379–380. Ks. myös Määttä 2015, s. 22.

<sup>26</sup> Tala 2004, s. 379–380.

<sup>27</sup> Korkea-aho & Sankari, 2019.

<sup>28</sup> C-742/18 P, *Tšekin tasavalta v. komissio*, kohta 126.

tulkinnasta<sup>29</sup>. Sanamuodon mukainen tulkinta on siinä mielessä ensisijainen, että teleologista tulkintaa käytetään vasta sitten, kun sanamuodon mukainen tulkinta ei mahdollista sen täsmällisen merkityksen arviointia.<sup>30</sup> Teleologinen tulkinta tulee avuksi esimerkiksi, kun säädöksen kieliversiot poikkeavat toisistaan<sup>31</sup>. Muuhun kuin sanamuodon mukaiseen tulkintaan on siirryttävä myös silloin, jos sanamuoto on ristiriidassa normin tavoitteen kanssa<sup>32</sup>. Tarkoitusta korostava tulkinta on EU-oikeudessa hyödyllinen muun muassa siksi, että EU-sääntely muuttuu nopeasti ja sanamuodot vaihtelevat säännöksen kieliversion mukaan<sup>33</sup>. Teleologisella tulkinnalla onkin korostunut merkitys EU:ssa, tosin sen painoarvosta ollaan erimielisiä<sup>34</sup>. Toisin kuin kotimaisessa laintulkinnassa, EU-oikeudessa teleologinen tulkinta ei kuitenkaan keskity lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseen vaan sääntelyn laajemman tavoitteen huomioimiseen tulkinnassa. Katse siis kääntyy primäärioikeuteen ja oikeusperiaatteisiin.<sup>35</sup> EU:n virallislähteistä ja oikeustapauksista käytetään tässä tutkielmassa suomenkielisiä versioita, mikäli ne ovat saatavilla, ja muussa tapauksessa englanninkielisiä<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Talus & Penttinen 2016, s. 237–241. Vrt. Raitio & Tuominen 2020, s. 191–195, jotka puhuvat systeemisistä, teleologisista ja kielellisistä argumenteista. Teleologisessa tulkinnassa tulkinnan lähtökohtina ovat normin tavoite, tarkoitus ja päämäärä. Systemaattinen (tai systeeminen) tulkinta huomioi oikeusnormien kokonaisuuden.

<sup>30</sup> Esim. C-49/17, *Koppers Denmark*, kohta 22 ja Talus & Penttinen 2016, s. 237.

<sup>31</sup> Esim. C-476/11, *HK Danmark*, kohta 32. ”Unionin säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on.”

<sup>32</sup> Esim. C-9/70, *Grad*, kohdat 13–15, Raitio & Tuominen 2020, s. 191 ja Talus & Penttinen 2016, s. 241.

<sup>33</sup> Talus & Penttinen 2016, s. 238 ja 241.

<sup>34</sup> Ks. esim. Raitio 2012, s. 406–409.

<sup>35</sup> Talus & Penttinen 2016, s. 342–243.

<sup>36</sup> Jos lähde on suomenkielinen, käytetään lähdeluettelossa myös sen nimestä suomenkielistä versiota.

## 2. EU:N PÄÄSTÖKAUPPAJÄRJESTELMÄ

### 2.1 Cap and trade

EU:n ilmastopolitiikan kulmakivi, ilmastopäästöjen vähentämiseen pyrkivä päästökauppajärjestelmä, on ollut käytössä vuodesta 2005 lähtien.<sup>37</sup> Siitä säädetään päästökauppadirektiivissä 2003/87/EY<sup>38</sup>. Soveltamisalaan kuuluvat tiettyjen energia- ja teollisuuslaitosten päästöt Euroopan talousalueella (ETA)<sup>39</sup> sekä ETA-alueen sisäinen lentoliikenne. Laitokset ja lentoyhtiöt tarvitsevat päästöoikeuksia, jotta ne voivat toimia. Yhdellä päästöoikeudella saa päästää yhden hiilidioksiditonnin päästöjä<sup>40</sup>. Päästöoikeuksia on vain tietty, rajoitettu määrä (cap), ja niitä huutokaupataan (trade). Cap and trade on yleisin tapa järjestää päästökauppa ja siihen perustuvia järjestelmänä on EU:n lisäksi myös esimerkiksi Kaliforniassa, Uudessa-Seelannissa ja Etelä-Koreassa<sup>41</sup>. EU:n päästökauppajärjestelmä on siinä mielessä suunnannäyttävä, että kun sitä perustettiin, vastaavaa valtion rajat ylittävää järjestelmää ei ollut, vaan ainoastaan joitakin kansallisia tai paikallisia järjestelmiä Yhdysvalloissa ja Euroopassa<sup>42</sup>. Päästökaton idea on, että tarjolla on vain rajattu määrä päästöoikeuksia eli kokonaispäästöille on yläraja, katto. Kattoa lasketaan vuosittain, jotta päästöjen kokonaismäärä vähenisi. Päästöoikeuksien kauppaamisen idea on puolestaan se, että päästöjä vähennettäisiin siellä, missä se on edullisinta. Jos yrityksen on kalliimpaa vähentää päästöjä itse, kuin ostaa päästöoikeus, se ostaa päästöoikeuden siltä, jolle on halvempaa vähentää päästöjä.<sup>43</sup> Hinta määräytyy markkinoilla – toki siihen vaikuttaa

---

<sup>37</sup> Britannia irtautui EU:n päästökaupasta brexitin myötä vuoden 2021 vaihteessa ja perusti oman päästökauppajärjestelmänsä. EU-päästökauppaa sovelletaan brittilaitoksiin kuitenkin vielä vuoden 2020 osalta. Ks. The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Order 2020 (No 1557). Sveitsin päästökauppajärjestelmä on ollut yhteydessä EU:n järjestelmän vuodesta 2020 alkaen.

<sup>38</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta.

<sup>39</sup> EU sekä Norja, Islanti ja Liechtenstein.

<sup>40</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, konsolidoitu versio 08/04/2018 (jatkossa ”konsolidoitu päästökauppadirektiivi”), 3 artiklan 1 kohdan a alakohta.

<sup>41</sup> World Bank Group 2020, s. 27 ja Haites ym. 2018, s. 111. Cap and trade -järjestelmän lisäksi on olemassa baseline and credit -järjestelmä, jossa kaupattavia päästöoikeuksia saavat toimijat, joiden päästöt ovat alle niitä koskevien päästörajojen. Päästörajansa ylittävät toimijat voivat ostaa oikeuksia markkinoilta. Hinta määräytyy markkinoilla samoin kuin cap and trade -järjestelmässä. (Haites ym. 2018, s. 111)

<sup>42</sup> Ellerman, Marcantonini & Zaklan 2016, s. 90, alaviite.

<sup>43</sup> T-370/11, *Puola v. komissio*, kohta 90 ja C-127/07, *Arcelor Atlantique ja Lorraine ym.*, kohta 32.

päästöoikeuksien määrä markkinoilla, mikä on poliittinen päätös<sup>44</sup>. Toimijat voivat ostaa päästöoikeuksia joko huutokaupasta tai toisilta yrityksiltä, eli ns. jälkimarkkinoilta. Kolmas tapa saada päästöoikeuksia on saada niitä ilmaiseksi, mitä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Järjestelmän valvonta toimii niin, että toiminnanharjoittajien ja ilmailijoiden on palautettava päästöoikeuksia jäsenvaltioille sama määrä, kuin ne ovat niitä käyttäneet eli päästäneet päästöjä<sup>45</sup>. Päästökauppadirektiivi ei määrittele päästöoikeuksien oikeudellista luonnetta, vaan se vaihtelee eri maissa komission mukaan ”rahoitusvälineistä ja aineettomasta omaisuudesta omistusoi-keuksiin ja hyödykkeisiin”<sup>46</sup>.

Perinteisessä ohjauskeinojen jaossa hallinnollis-oikeudelliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen päästökaupan voi sanoa sisältävän sekä taloudellista että hallinnollis-oikeudellista ohjausta<sup>47</sup>. Taloudelliselle ohjaukselle ominaista päästökaupassa on esimerkiksi toiminnan ulkoistustannusten eli päästöjen sisällyttäminen hintaan. Päästöoikeuden hinta myös määrittyy markkinoilla. Toisaalta päästökauppa perustuu lainsäädäntöön sekä päästölupiin, jotka ovat hallintopäätöksiä. Säännösten rikkomisesta myös määrätään sanktio. Liikapäästöistä tulee maksaa sakkoa 100 euroa hiilidioksidiekvivalenttitonnilta<sup>48</sup>.

Päästökauppadirektiiviä on muutettu uusilla direktiiveillä vuosina 2004, 2008, 2009 ja 2018 sekä lukuisilla asetuksilla ja päätöksillä. Sääntelyn sisältö on muuttunut eniten uusien päästökauppakausien alkaessa. Kausia on ollut tähän mennessä neljä: ensimmäinen, pilottikausi vuosina 2005–2007, toinen kausi vuosina 2008–2012, kolmas vuosina 2013–2020 ja neljäs vuosina

---

<sup>44</sup> Ks. esim. Winter 2010, s. 15–16, joka kritisoi cap and trade -järjestelmää siitä, että sillä pohjimmiltaan ympäristöä koskeva ongelma on mahdutettu liian voimallisesti talouden kategorioihin. Seurauksena on Winterin mukaan se, että päästökattoa pidetään ympäristön näkökulmasta loogisena, vaikkei se ole. Kyseessä on poliittinen päätös.

<sup>45</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 12 artiklan 3 kohta.

<sup>46</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 38. EU:n rahoitusvälineiden markkinoita koskevassa sääntelyssä (ns. MiFID-paketti) päästöoikeus on luokiteltu rahoitusvälineeksi, mutta tämä ei komission mukaan automaattisesti vaikuta päästöoikeuksien kansalliseen, yksityisoikeudelliseen luokitteluun. Ks. myös. Kokko, Melkas & Mononen (2006, s. 58), jotka määrittelevät päästöoikeudet arvopapereihin rinnastettavaksi vaihdantakelpoiseksi varallisuudeksi, jonka valtio siirtää erityisessä hallintomenettelyssä eri laitosten toiminnanharjoittajille.

<sup>47</sup> Ekroos ym. 2014, s. 29 ja 33–34 sekä Kokko 2017b, s. 256–259. Ohjauskeinoista informaatio-ohjaus on lievin – vaikutuskeinona on tiedon lisääminen. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus perustuu oikeusnormeihin ja hallintopäätöksiin ja järeimmillään rikosoikeudellisiin sanktioihin.

<sup>48</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 16 artiklan 3 kohta. Vuodesta 2013 alkaen liikapäästösakkoa on korotettu Euroopan kuluttajahintaindeksin mukaisesti.

2021–2030. Ilmailu tuli mukaan päästökauppajärjestelmään vuonna 2012 ja lentoliikenteen sääntely poikkeaa laitoksista monin tavoin, vaikka niistä säädetäänkin samalla direktiivillä.

## **2.2 Laitosten sääntely**

### **2.2.1 Päästökaupan soveltamisala**

Päästökauppa koskee erilaisia teollisuus- ja voimalaitoksia tietyin rajauksin. Keskeisin toimiala on polttoaineiden poltto tietyn minimikoon ylittävissä laitoksissa. Kaikki polttolaitokset, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 megawattia, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Tiettyjen päästö- ja lämpötehorajojen alle jäävät laitokset voidaan jättää päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle.<sup>49</sup> Polttolaitokset tuottavat vajaat kaksi kolmasosaa päästökauppasektorin päästöistä ja toimialaan luetaan etupäässä sähkön ja lämmön tuotanto. Muita keskeisiä toimialoja ovat esimerkiksi jalostamot (kuten öljynjalostamot) sekä teräksen, raudan, sementin, kemikaalien, sellun ja paperin tuotanto.<sup>50</sup> Direktiivin soveltamisalaa on laajennettu sen historian aikana, ja esimerkiksi kolmannella kaudella yksi merkittävistä muutoksista oli kemikaalien ja alumiinin sisällyttäminen päästökauppaan<sup>51</sup>.

Laitosten päästöt voidaan jakaa karkeasti polttolaitosten päästöihin ja muihin, joista puhutaan teollisuuslaitosten päästöinä. Terminologia ei ole johdonmukaista, sillä osa teollisuuslaitoksista luetaan direktiivin mukaan polttolaitoksiksi<sup>52</sup>. Karkea jako auttaa kuitenkin hahmottamaan toimialojen eroja, mikä on tarpeellista, koska toimialojen asema ilmaisjaon suhteen sekä niiden päästöjen kehitys poikkeavat toisistaan. Yhteensä päästökauppajärjestelmään kuuluu

---

<sup>49</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 27 ja 27a artikla sekä liite I, kohta 6.

<sup>50</sup> Edell., liite I, kohta 6 ja Nissen ym. 2020, s. 11 ja 47.

<sup>51</sup> Ellerman, Marcantonini & Zaklan 2016, s. 91, alaviite. Direktiivin soveltamisalaa ei sen sijaan tullut muutoksia neljännellä kaudella eli 2021–2030 (ICAP 2020, s. 2).

<sup>52</sup> Nissen ym. 2020, s. 9, alaviite.

noin 12 000 voimalaa ja teollisuuslaitosta<sup>53</sup>. Kasvihuonekaasuista direktiivi koskee lähinnä hiilidioksidia<sup>54</sup>. Päästöoikeuksien kontrollointi toimii siten, että päästökauppaan kuuluvat toimijat tarvitsevat luvan jäsenvaltiolta toimintaansa<sup>55</sup>.

### 2.2.2 Päästöoikeuksien määrä

Ensimmäisillä päästökauppakausilla 2005–2012 jäsenvaltiot saivat vielä määritellä saatavilla olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän itse kansallisilla jakosuunnitelmillaan (National Allocation Plans)<sup>56</sup>. Kokonaismäärää rajoittivat muun muassa Kioton pöytäkirjan vaatimukset sekä kansalliset ilmastotavoitteet<sup>57</sup>. Sittenkin käytössä on ollut EU:n laajuinen päästökatto, joka vähenee vuosittain päästövähennysten saavuttamiseksi. Kolmannella päästökauppakaudella (2013–2020) päästöoikeuksien määrää vähennettiin 1,74 prosenttia vuodessa (lineaarinen vähennyskerroin). Vertailuluku on niiden päästöoikeuksien keskimääräinen vuotuinen kokonaismäärä, jotka jäsenvaltiot ovat myöntäneet niiden kansallisista jakosuunnitelmista kaudeksi 2008–2012 tehtyjen komission päätösten mukaisesti. Lineaarinen vähennyskerroin nousi 2,2 prosenttiin vuodesta 2021 alkaen, eli päästöoikeuksien määrä markkinoilla vähenee kolmatta kautta nopeammin.<sup>58</sup> Päästöoikeuksia oli kolmannen kauden alussa vuonna 2013 yhteensä 2084 miljoonaa, ja yksi päästöoikeus vastaa yhtä hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Tätä määrää siis vähennetään, ja vähennyssumma vuosittain on 48 miljoonaa päästöoikeutta vuodesta 2021 alkaen.<sup>59</sup>

Yhdeksi päästökauppajärjestelmän ongelmista on muodostunut päästöoikeuksien liian suuri määrä, joka on osaltaan estänyt suurempia päästövähennyksiä. Komission mukaan syynä ylitarjontaan oli ennen kaikkea talouskriisi, joka vähensi päästöjä enemmän kuin ennakoitiin<sup>60</sup>.

---

<sup>53</sup> Edell., s. 47.

<sup>54</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, liite I, taulukko. Muista kasvihuonekaasuista direktiivi koskee perfluorihiihivetyä alumiinin primäärituotannossa ja typpioksiduulia typpihapon, adipiinihapon sekä glykoksyylihapon tuotannossa.

<sup>55</sup> Edell., 4 ja 18 artikla.

<sup>56</sup> Vuoden 2003 päästökauppadirektiivi, 9 artikla.

<sup>57</sup> Edell., liite III, kohta 1.

<sup>58</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 9 artikla.

<sup>59</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 8.

<sup>60</sup> European Commission: Market Stability Reserve.

Lineaarisen päästövähennyskertoimen ei katsottu vähentävän päästöoikeuksien ylitarjontaa riittävän nopeasti. Ylitarjonta olisi vähentynyt komission mukaan niin hitaasti, että markkinoiden olisi pitänyt toimia yli vuosikymmenen ajan siten, että niillä olisi noin kahden miljardin tai tätä suurempi päästöoikeuksien ylijäämä.<sup>61</sup> Tämä olisi vaikeuttanut päästövähennystavoitteen saavuttamista<sup>62</sup>. Kahden miljardin ylijäämä vastaa jäsenvaltioiden vuoden päästöjä<sup>63</sup>.

Ratkaisuksi luotiin markkinavakausero, joka otettiin käyttöön vuonna 2019<sup>64</sup>. Markkinavakauseron ideana on, että se reagoi huutokaupattavissa olevien päästöoikeuksien määrään ja joko vapauttaa päästöoikeuksia markkinoilta tai poistaa niitä sieltä<sup>65</sup>. Markkinavakausero onkin eräänlainen päästöoikeuksien reservi, jonne siirretään ylimääräisiä päästöoikeuksia ja vapautetaan niitä, kun päästöoikeuksia on riittävän vähän tarjolla. Päästöoikeuksia lisätään varantoon, jos liikkeeseen laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä ylittää ennalta määritellyn ylärajan, joka on 833 miljoonaa päästöoikeutta<sup>66</sup>. Jos taas jonakin vuonna liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrä on alle 400 miljoonaa, varannosta vapautetaan 100 miljoonaa oikeutta huutokaupattavaksi<sup>67</sup>. Alun perin lyhyen aikavälin toimenpiteenä päätettiin vuonna 2013, että 900 miljoonan päästöoikeuden kauppaamista siirretään tuonemmaksi<sup>68</sup>.

---

<sup>61</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814, annettu 6 päivänä lokakuuta 2015, markkinavakauseron perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, johdanto-osan perustelukappale 4.

<sup>62</sup> KOM(2014) 20 lopullinen, s. 2.

<sup>63</sup> Carbon Market Watch 2014, s. 2.

<sup>64</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 5 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 2015/1814, 1 artiklan 1 kohta.

<sup>65</sup> KOM(2014) 20 lopullinen, s. 3.

<sup>66</sup> KOM(2020) 740 lopullinen, s. 32 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 2015/1814, 3 artikla.

<sup>67</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814, annettu 6 päivänä lokakuuta 2015, markkinavakauseron perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, konsolidoitu versio 08/04/2018 (jatkossa konsolidoitu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814), 1 artiklan 6 kohta.

<sup>68</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1359/2013/EU, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokauppojen ajoitusta koskevien säännösten selventämiseksi, 1 artikla ja KOM(2014) 20 lopullinen, s. 2.



Näin ostettiin aikaa järeämmille toimille<sup>69</sup>. 900 miljoonaa päästöoikeutta vähennettiin huutokaupattavasta määrästä vuosina 2014–2016<sup>70</sup>. Nämä päästöoikeudet piti alun perin huutokaupata vuosina 2019–2020, mutta ne siirrettiin markkinavakauservarantoon<sup>71</sup>. Vuonna 2017 päästöoikeuksien ylijäämä olikin pienentynyt 1,65 miljardiin yli 2 miljardista<sup>72</sup>. Markkinavakauservarantoon myös lisättiin vuonna 2020 jakamattomat päästöoikeudet. Huutokaupattavista päästöoikeuksista otetaan lisäksi joka vuosi pois määrä, joka vastaa 24 prosenttia liikkeeseen laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärästä, ja siirretään markkinavakauservarantoon tietyin rajoituksin.<sup>73</sup> Lisäksi osa päästöoikeuksista mitätöityy vuodesta 2023 alkaen, koska siitä lähtien ne varannossa säilytettävät päästöoikeudet, joiden määrä ylittää edeltävänä vuonna huutokaupattujen päästöoikeuksien kokonaismäärän, eivät enää ole voimassa<sup>74</sup>. Markkinavakauservarantosääntelyssä on muitakin keinoja, joilla pyritään vähentämään päästöoikeuksien ylitarjontaa<sup>75</sup>.

Bruninx, Ovaere & Delarue arvioivat, että markkinavakauservarantosääntely vähentää merkittävästi päästöjä verrattuna tilanteeseen, jossa sitä ei olisi säädetty. Päästöoikeuksien mitätöimisen arvioidaan vähentävän päästöjä vuoteen 2061 mennessä 13 gigatonnia.<sup>76</sup> Tehosta on myös näyttöä: vuonna 2019 päästöoikeuksien määrä oli 21 prosenttia matalampi kuin edellisellä vuonna. Markkinavakauservarannon lisäksi syynä oli tosin päästöoikeuksien huutokauppaamisen keskeyttäminen EU:sta eroavalle Britannialle.<sup>77</sup>

### 2.2.3 Päästöoikeuksien jako

Laitokset voivat saada päästöoikeuksia kolmella tavalla: huutokaupasta, ostamalla toisilta laitoksilta tai saamalla niitä ilmaiseksi jäsenvaltioilta. Huutokauppa on päästökauppajärjestelmän

---

<sup>69</sup> Ellerman, Marcantonini & Zaklan 2016, s. 103.

<sup>70</sup> European Commission: Market Stability Reserve.

<sup>71</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 2015/1814, johdanto-osan perustelukappale 8 ja 1 artiklan 2 kohta.

<sup>72</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 31.

<sup>73</sup> Konsolidoitu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814, 1 artiklan 5 kohta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/410, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2018, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta (jatkossa vuoden 2018 päästökauppa-direktiivi), 2 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

<sup>74</sup> Konsolidoitu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/1814, 1 artiklan 5a kohta.

<sup>75</sup> KOM(2014) 20 lopullinen, s. 3.

<sup>76</sup> Bruninx, Ovaere & Delarue 2020, s. 8 ja 17.

<sup>77</sup> Nissen ym. 2020, s. 11.

pääsääntö verrattuna ilmaisjakoon<sup>78</sup>. Jäsenvaltioiden on vuodesta 2019 alkaen pitänyt huutokaupata kaikki päästöoikeudet, joita ei jaeta ilmaiseksi tai mitätöidä tai jotka eivät mene markkinavakausvarantoon<sup>79</sup>. 3. kauden aikana noin 43 prosenttia päästöoikeuksista jaettiin ilmaiseksi ja 57 prosenttia huutokaupattiin<sup>80</sup>. Käytännössä suurin osa jäsenvaltioista käy huutokauppaa yhteisellä huutokauppa-alustalla European Energy Exchangella (EEX)<sup>81</sup>.

Jäsenvaltiot saavat päästöoikeuksia huutokaupattavaksi niiden päästöjen mukaisesti. Kolmannella kaudella 88 prosenttia huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä jaettiin jäsenvaltioiden kesken sen mukaisissa osuuksissa, mitkä olivat jäsenvaltioiden päästöt vuonna 2005 tai vuosina 2005–2007, riippuen kumpi oli suurempi<sup>82</sup>. 10 prosenttia jaettiin maille, joissa on alhainen tulotaso ja hyvät kasvunäkymät. Yhteensä 19 valtiota sai päästöoikeuksia tästä “yhteisvastuullisuuden ja kasvun edistämiseksi” tarkoitetusta osuudesta, eniten Latvia, Romania ja Bulgaria.<sup>83</sup> Loput 2 prosenttia jaettiin erisuuruissa suhteissa niille yhdeksälle itäisen Euroopan valtioille, jotka alittivat Kioton pöytäkirjan päästötavoitteet 20 prosentilla vuonna 2005<sup>84</sup>. Kaudella 4 jako muuttui niin, että 90 prosenttia oikeuksista jaetaan päästöjen mukaan ja 10 prosenttia EU-keskiarvoa alhaisemman BKT:n perusteella<sup>85</sup>. Alhaisemman BKT:n raja on 90 prosenttia EU-keskiarvosta tai alle<sup>86</sup>.

Uusille osallistujille varataan päästöoikeuksia erikseen. Kolmannella kaudella viisi prosenttia päästöoikeuksista varattiin laitoksille, jotka ovat uusia päästökauppajärjestelmässä<sup>87</sup>. Neljän-

---

<sup>78</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 8.

<sup>79</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 1 kohta.

<sup>80</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 18.

<sup>81</sup> European Commission: Auctioning.

<sup>82</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 2a kohta.

<sup>83</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (jatkossa vuoden 2009 päästökauppadirektiivi), 10 artiklan 2 kohta ja johdanto-osan perustelukappale 7 sekä vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, 4 artikla.

<sup>84</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohta.

<sup>85</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 2 kohta.

<sup>86</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 8.

<sup>87</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, 3 artiklan 1 kohdan h alakohta, 10a artiklan 7 kohta ja vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, 4 artikla.

nellä kaudella uusille osallistujille varattavien päästöoikeuksien laskutapa muuttui ja niitä jaetaan markkinavakausvarannon kautta sekä muutoin ylijääneistä päästöoikeuksista<sup>88</sup>. Jäsenvaltioiden on käytettävä vähintään puolet huutokaupasta saaduista tuloista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen. Sallittuihin keinoihin kuuluu esimerkiksi uusiutuvien energiamuotojen kehittäminen.<sup>89</sup>

### 2.3 Lentoliikenteen sääntely

Ilmailu tuli mukaan EU:n päästökauppajärjestelmään vuonna 2012. Soveltamisalaan kuuluvat ETA-alueen sisäiset lennot lukuun ottamatta joitakin poikkeuksia, kuten kaupallisen lentoliikenteen harjoittajia, joiden lentojen määrä jää tietyn minimirajan alle<sup>90</sup>. Ilmailulla on samat päästökauppakaudet kuin laitoksillakin, mutta omat päästöoikeutensa (EUAA, vrt. laitosten EUA<sup>91</sup>). Iso ero laitoksiin on, että lentoliikenteen päästökaupassa suurin osa päästöoikeuksista, 82 prosenttia, jaetaan yhä ilmaiseksi<sup>92</sup>. 15 prosenttia päästöoikeuksista huutokaupataan<sup>93</sup> ja 3 prosenttia jaetaan erityisvarannosta<sup>94</sup>. Erityisvarannosta päästöoikeuksia kohdennetaan uusille päästökauppajärjestelmään osallistujille ja nopeasti toimintaansa lisääville ilma-alusten käyttäjille<sup>95</sup>.

Ilmailulla on oma päästökattonsa eli päästöoikeuksien kokonaismäärä. Päästökatto ei ole vähentynyt samalla tavalla, kuten laitosten kohdalla<sup>96</sup>. 3. päästökauppakaudella päästöoikeuksien kokonaismäärä oli 95 prosenttia ilmailun aiemmista päästöistä kerrottuna kauteen kuuluvien vuosien määrällä<sup>97</sup>. Vuosina 2013–2020 päästöoikeuksia sai siis 95 prosenttia vuoden 2004–

---

<sup>88</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 7 kohta ja KOM(2015) 337 lopullinen, s. 10–11.

<sup>89</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 3 kohta.

<sup>90</sup> Edell., liite I, kohta j (s. 55).

<sup>91</sup> EUA = EU Allowance, EUAA = EU Aviation Allowance.

<sup>92</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 3e artikla.

<sup>93</sup> Edell., 3d artikla.

<sup>94</sup> Edell., 3f artikla.

<sup>95</sup> Edell., 3f artiklan 1 kohta ja KOM(2020) 740 lopullinen, s. 35.

<sup>96</sup> KOM(2020) 740 lopullinen, s. 12, taulukko.

<sup>97</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 3c artiklan 2 kohta.

2006 päästöihin verrattuna<sup>98</sup>. Vasta vuodesta 2021 alkaen myös ilmailun tarjolla olevien päästöoikeuksien kokonaismäärää eli päästökattoa vähennetään samalla 2,2 prosentin määrällä vuosittain, jota sovelletaan laitoksiinkin, ellei uudelleentarkastelusta YK:n alaisen kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön Icaon Corsia-järjestelmän (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) täytäntöönpanemiseksi muuta johdu<sup>99</sup>. Ilmailua koskeva päästökatto ei tarkoita kuitenkaan absoluuttista päästöjen ylärajaa, kuten laitosten tapauksessa. Tämä johtuu siitä, että ilmailutoiminnan harjoittajat voivat käyttää myös laitosten päästöoikeuksia täyttääkseen velvoitteensa<sup>100</sup>. Esimerkiksi vuonna 2019 lentoliikenteen harjoittajat saivat noin 44 prosenttia päästöoikeuksistaan ilmaiseksi ja noin 8 prosenttia lentoliikenteen päästöoikeuksien huutokaupasta. Jäljelle jäävät päästöoikeudet eli liki puolet tarvitsemistaan päästöoikeuksista lentoyhtiöiden oli katettava laitosten päästöoikeuksilla (kaavio 1). Tämä johtuu siitä, että lentoliikenteen päästökatto perustuu vuosiin 2004–2006, ja sen jälkeen lentoliikenteen päästöt ovat kasvaneet huomattavasti.<sup>101</sup> Kasvu on siis katettu laitosten päästöoikeuksilla.

Mitä tulee päästökaupan alueelliseen laajuuteen, alun perin EU päätti, että päästökauppa koskee ETA-alueen sisäisten lentojen lisäksi myös ETA-alueelle saapuvia ja sieltä lähteviä lentoja, eli ns. kansainvälisiä tai kolmansien maiden lentoja<sup>102</sup>. Kolmansien maiden lentojen sisällyttämisestä järjestelmään luovuttiin kuitenkin jo ennen, kuin ilmailun päästökauppajärjestelmä oli kunnolla toiminnassa, ja rajattiin kauppa koskemaan vain ETA-alueen sisäisiä lentoja. EU on

---

<sup>98</sup> Edell., 3 artiklan 1 kohdan s alakohta.

<sup>99</sup> Edell., 28a artiklan 2 kohdan kolmas alakohta.

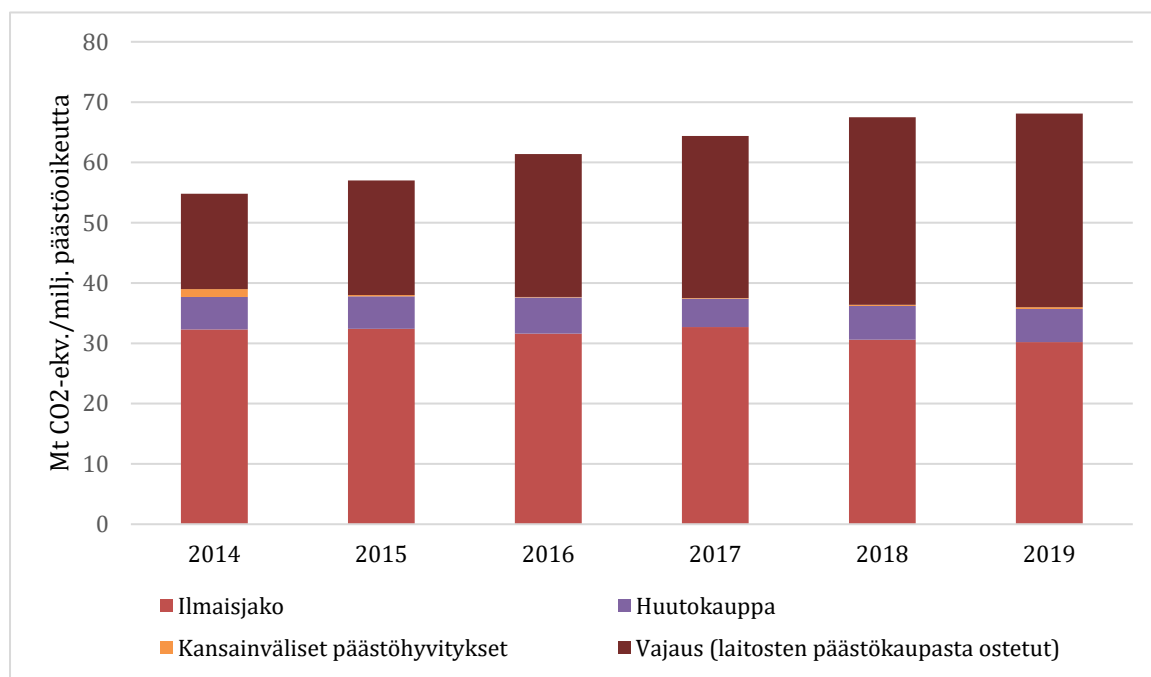
<sup>100</sup> Vuoden 2021 alusta alkaen myös laitokset voivat käyttää lentoliikenteen päästöoikeuksia täyttääkseen oman velvoitteensa. Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 12 artiklan 2a ja 3 kohta.

<sup>101</sup> Nissen ym. 2020, s. 15–16 ja 33.

<sup>102</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/101/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämiseksi yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään, liite I.

lykännyt kolmeen otteeseen ETA-alueen ulkopuolisten lentojen kuulumista järjestelmään, vuosina 2013, 2014 ja 2017.<sup>103</sup>

### Kaavio 1. Lentoliikenteen päästöt ja päästöoikeudet.



Lähde: European Environment Agency: Trends and projections in the EU ETS -raportit 2016, 2017, 2018, 2019 ja 2020 (ks. Nissen ym. 2020, s. 16).

Uusimman direktiivin mukaan ETA-maiden ja kolmansien maiden välisiin lentoihin ei sovelleta päästökauppajärjestelmää ainakaan ennen vuotta 2023<sup>104</sup>. Lykkäysten taustalla oli virallisesti kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön Icaon Corsia-järjestelmän kehittäminen. Corsia on kansainvälinen järjestelmä, jossa lentopäästöjä hyvitetään. Hyvitysjärjestelmän pilottikausi,

<sup>103</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 377/2013/EU, annettu 24 päivänä huhtikuuta 2013, poikkeamisesta tilapäisesti kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetusta direktiivistä 2003/87/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 421/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2392, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta voimassa olevan ilmailutoimintaa koskevan rajoitetun soveltamisen jatkamiseksi ja maailmanlaajuisen markkinaperusteisen toimenpiteen vuonna 2021 alkavan täytäntöönpanon valmistelemiseksi.

<sup>104</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 28a artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta, 28b artiklan 3 kohta ja 3c artiklan 3a kohta.

jolla EU on mukana, alkoi vuoden 2021 alusta.<sup>105</sup> Corsia koskee osin samoja lentoja kuin EU:n päästökauppajärjestelmä. Virallisesti EU ilmoitti, että se halusi lykkäyksillä helpottaa Corsian etenemistä Icaossa<sup>106</sup>. Lykkäysten taustalla oli kuitenkin myös suurten valtioiden, kuten Kiinan, Brasilian, Intian ja Venäjän vastustus sekä suurten lentoyhtiöiden vastustus, jota EU säikähti<sup>107</sup>. EU:n päätös olisi vaikuttanut myös näihin maihin suuntautuviin lentoihin. Kansainvälisten lentojen kysymys vietiin myös EUT:hen, joka katsoi, ettei direktiivi rikkonut kansainvälistä tapa- tai sopimusoikeutta<sup>108</sup>. Komissio aikoo uudelleentarkastella ETA-alueen ulkopuolisten lentojen kuulumista EU:n päästökauppajärjestelmään kesäkuun 2021 loppuun mennessä. Komission alustavassa vaikutustenarvioinnissa on esitelty kaikkiaan kuusi vaihtoehtoa sille, miten lentoliikenne kuuluisi tulevaisuudessa päästökauppaan. Ääripäissä ovat kaikkien ETA-alueelle saapuvien tai sieltä lähtevien lentojen sisällyttäminen päästökauppaan tai se, että lentoliikenne suljettaisiin pois päästökaupasta, ja sen sijaan sovellettaisiin Corsia-järjestelmää myös ETA-maiden sisäisiin lentoihin.<sup>109</sup> Siirtyminen pelkkään Corsiaan olisi merkittävä heikkenys päästöjen vähentämisen kannalta, koska Corsia perustuu päästöjen hyvittämiseen, ei niiden vähentämiseen. Tosin vain pari kuukautta vaikutustenarvioinnin julkaisemisen jälkeen komissio linjasi, että ”[t]avoitteena on – – sisällyttää myös kansainväliset lento- ja vesiliikenteen päästöt EU:n päästökauppajärjestelmään”<sup>110</sup>. Komissio on myös todennut, ettei Corsialla aiota korvata lentoliikenteen päästökauppaa, vaan täydentää sitä<sup>111</sup>.

Komissio aikoo myös ehdottaa lentoliikenteen ilmaisten päästöoikeuksien vähentämistä<sup>112</sup>. Alustavassa vaikutustenarvioinnissa komissio käy läpi viisi ilmaisjaon tulevaisuutta koskevaa vaihtoehtoa. Yksi niistä tosin on, että nykyisenkaltainen ilmaisjako jatkuu. Kolme seuraavaa ovat eri variaatioita ilmaisjaon alasajosta: joko välitön alasajo tai vaiheittainen alasajo siten,

---

<sup>105</sup> KOM(2017) 54 lopullinen, s. 2. Pilottikausi on Icaon jäsenvaltioille vapaaehtoinen, ja muuttuu myöhemmin pakolliseksi.

<sup>106</sup> C(2019) 1644 lopullinen, s. 1

<sup>107</sup> Vihma & von Asselt 2014, s. 5–6.

<sup>108</sup> C-366/10, *Air Transport Association of America ym.*, kohta 157.

<sup>109</sup> European Commission 2020b, s. 1 ja 3–4.

<sup>110</sup> KOM(2020) 562 lopullinen, s. 18.

<sup>111</sup> Euractiv 2020b.

<sup>112</sup> KOM(2019) 640 lopullinen, s. 11.

että ilmaisjako loppuu joko vuonna 2025 tai 2030. Viimeinen vaihtoehto on ilmaisjaon vähentäminen siten, että lentoliikenteen päästöoikeuksista huutokaupattaisiin 55 prosenttia vuonna 2030. Varsinainen ehdotus on tarkoitus antaa kesäkuuhun 2021 mennessä.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> European Commission 2020b, s. 1 ja 4.

### 3. ILMAISJAKO

#### 3.1 Ilmaisten päästöoikeuksien kokonaismäärä ja oikeuksien saajat

Vaikka cap and trade -järjestelmän ideana on päästöoikeuksien myynti, todellisuudessa EU:n päästökauppajärjestelmässä iso osa päästöoikeuksista jaetaan ilmaiseksi. Ilmaisjako on sääntelyjärjestelmässä nykyisellään poikkeus, mutta muodostaa silti ison osuuden jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Tässä luvussa käsitellään laitosten ilmaisjakoa, ellei lentoliikennettä erikseen mainita.

Kolmannen kauden aikana noin 43 prosenttia päästöoikeuksista jaettiin ilmaiseksi siinä missä 57 prosenttia huutokaupattiin<sup>114</sup>. Neljännellä kaudella huutokaupattavien päästöoikeuksien määräksi vahvistettiin 57 prosenttia<sup>115</sup>, eli huutokauppaamisen osuus ei käytännössä lisääntynyt. Ilmaiseksi jaettavien päästöoikeuksien absoluuttinen määrä kuitenkin vähenee, koska päästökatto madaltuu. Esimerkiksi vuonna 2017 jaettiin 750 miljoonaa ilmaista päästöoikeutta ja 4. kaudella jaetaan keskimäärin 630 miljoonaa vuodessa.<sup>116</sup> Ensimmäisillä kausilla ilmaisjako oli pääsääntö ja ilmaisten päästöoikeuksien osuus oli huomattavasti nykyistä suurempi. Ensimmäisellä kaudella ilmaiseksi oli direktiivin mukaan jaettava vähintään 95 prosenttia ja toisella 90 prosenttia<sup>117</sup>. Käytännössä useimmat jäsenvaltiot jakoivat liki 100 prosenttia oikeuksista ilmaiseksi<sup>118</sup>. Direktiivi uudistuksessa vuonna 2009 ilmaisjaon osuutta pienennettiin<sup>119</sup>. Samalla tuli ajankohtaiseksi säännellä sitä, kuka saa ilmaisia päästöoikeuksia ja millä ehdoin. Ilmaisjako ensinnäkin rajattiin pääsääntöisesti pois sähköntuotannolta. Toisekseen ilmaisjako sallittiin täysissä määrin hiilivuotoriskialoille. Nämä ilmaisjakojärjestelmän ominaisuudet ovat yhä voimassa, ja niitä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Muiden päästökauppa-alojen osalta komissio linjasi kolmatta päästökauppakautta varten, että aloitetaan asteittainen siirtyminen

---

<sup>114</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 18.

<sup>115</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 2 kohdan toinen alakohta. Ero kolmanteen kauteen on, että kolmannella kaudella huutokaupattiin kaikki päästöoikeudet, joita ei jaettu ilmaiseksi (vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 1 kohta).

<sup>116</sup> European Commission 2018, s 1. Vuosina 2021–2030 jaetaan yhteensä 6,3 miljardia ilmaista päästöoikeutta.

<sup>117</sup> Vuoden 2003 päästökauppadirektiivi, 10 artikla.

<sup>118</sup> Langlet & Mahmoudi 2016, s. 260. Ks. myös Verde ym. 2019, s. 441.

<sup>119</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, 10a artikla.



pois ilmaisjaosta<sup>120</sup>. Komissio suunnitteli alun perin, että ilmaisjako loppuisi jo vuonna 2020<sup>121</sup>, mutta vuoden 2009 direktiivissä linjattiin sen loppuvan vasta vuonna 2027<sup>122</sup>. Suunnitelma luopua ilmaisjaosta on lykkääntynyt sen jälkeenkin: vuoden 2018 direktiivissä ilmaisjaosta luopuminen on siirtynyt vuoteen 2030<sup>123</sup>.

**Taulukko 1. Ilmaisjaon vähentäminen.**

Ilmaisjaon osuus vertailuarvosta	2013	2020	2026	2030
Sähköntuotanto	0%	0%	0%	0%
Kaukolämmön tuotanto	80%	80%	30%	30%
Hiilivuotoriskialoiksi luokitellut teollisuusalat	100%	100%	100%	100%
Muut teollisuusalat	80%	30%	30%	0%

Lähde: European Commission 2015 sekä konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 1 ja 11 kohta ja 10b artiklan 1 ja 4 kohta.

Ilmaisjaon osuutta vähennetään yllä olevassa taulukossa (1) esitetyllä tavalla niillä aloilla, joita ei luokitella hiilivuotoriskialoiksi. Ilmaisjako on esitetty osuutena vertailuarvosta, jotka määritellään perustuen siihen, mikä on EU:n tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus. Suurin rajoitus ilmaisjaolle on, että päästöoikeuksia ei pääsääntöisesti saa jakaa maksutta sähköntuotannolle, vaan se saa päästöoikeuksia vain huutokaupalla<sup>124</sup>. Taustalla on se, että sähköntuottajat nostivat päästöoikeuksien takia kuluttajien kus-

<sup>120</sup> KOM(2008) 16 lopullinen, s. 8.

<sup>121</sup> Edell., s. 8.

<sup>122</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 21.

<sup>123</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 10.

<sup>124</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

tannuksia siitä huolimatta, että saivat ne ilmaiseksi ja saivat näin satunnaisvoittoja eli ns. wind-fall-voittoja<sup>125</sup>. Sähköalan päästöoikeuksien maksullisuuteen on kuitenkin poikkeus, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat antaa sähköntuotantolaitoksille siirtymäajan ilmaisiin päästöoikeuksiin<sup>126</sup>. Neljännellä päästökauppakaudella poikkeusta voivat hyödyntää vain jäsenvaltiot, joiden BKT jää 60 prosentin EU-keskiarvon alle. Ne voivat jakaa päästöoikeuksia maksutta sähköntuotannolle vuoden 2030 loppuun asti. Tarkoituksena on nykyaikaistaa matalamman tulo-tason jäsenmaiden energia-alaa.<sup>127</sup>

Ilmaisten päästöoikeuksien määrä siis vähenee, mutta samalla yksittäisen ilmaisen päästöoikeuden arvo kasvaa. Tämä johtuu siitä, että päästöoikeuden hinnat ovat nousussa. Kolmannella päästökauppakaudella esimerkiksi teollisuuslaitosten saamien ilmaisten päästöoikeuksien arvo oli keskimäärin noin 7,5 miljardia euroa vuodessa, kun neljännellä kaudella sen ennustetaan olevan keskimäärin noin 18,4 miljardia vuodessa.<sup>128</sup>

### **3.2 Ilmaisten päästöoikeuksien jako-osuuksien laskeminen**

Päästökauppajärjestelmissä voidaan laskea laitosten saama ilmaisten päästöoikeuksien määrä kolmella tavalla. Ilmaisjako voi perustua joko pelkkiin historiallisiin päästöihin (grandparenting/grandfathering), eli päästöihin tiettyinä vertailuvuotena tai -vuosina. Tämä järjestelmä oli pääsääntöisesti käytössä EU:n ensimmäisillä päästökauppakausilla 1–2<sup>129</sup>. Toinen tapa laskea päästöoikeuksien määrä on nykyinen (tai viimeaikainen) tuotantotaso sekä alan tehokkuutta koskeva vertailuarvo (tuotantoon perustuva jako eli output-based allocation). Kolmas tapa on eräänlainen hybridimalli, jossa vaikutusta on sekä historiallisella tuotantotasolla että kunkin alan tehokkuutta koskevalla vertailuarvolla (fixed sector benchmarking).<sup>130</sup> Hybridimalli on

---

<sup>125</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 19 ja Verde ym. 2019, s. 449.

<sup>126</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10c artikla. EU:hun vuonna 2004 liittyneistä maista kahdeksan on hyödyntänyt poikkeusta: Bulgaria, Kypros, Liettua, Puola, Romania, Tšekki, Unkari ja Viro (KOM(2018) 842 lopullinen, s. 26).

<sup>127</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10c artiklan 1 kohta.

<sup>128</sup> Trilling ym. 2017, s. 11.

<sup>129</sup> Martin ym. 2014a, s. 2486.

<sup>130</sup> Acworth, Kardish, & Kellner 2020, s. 22 ja 24.

käytössä EU:n nykyisessä päästökauppajärjestelmässä, kolmannella ja neljännellä päästökaup-  
pakaudella<sup>131</sup>. Jäsenvaltiot määrittelevät laitosten ilmaisten päästöoikeuksien alustavan vuotui-  
sen määrän perustuen vertailuarvoon ja tuotteeseen liittyvään historialliseen tuotantotasoon.  
Ilmaisia päästöoikeuksia haluavien toimijoiden tulee jättää asiaa koskeva hakemus toimival-  
taiselle viranomaiselle.<sup>132</sup>

Komissio saa muuttaa ilmaisjakoa koskevaa sääntelyä delegoiduilla asetuksilla ja täytäntöön-  
panoasetuksilla<sup>133</sup>. Komissio määrittelee vertailuarvot täytäntöönpanosäädöksillä<sup>134</sup> ja sillä on  
määrittelyssä laaja harkintavalta<sup>135</sup>. Vertailuarvo on käytännössä komission päätöksen liit-  
teessä määritelty luku. Vertailuarvot määriteltiin 3. kaudella perustuen siihen, mikä on EU:n  
tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus vuosina  
2007–2008 tietyllä toimialalla tai toimialan osalla.<sup>136</sup> Tehokkaimmat laitokset saavat siis liki  
kaikki päästöoikeutensa ilmaiseksi ja tehottomammat joutuvat vähentämään päästöjä tai osta-  
maan lisää päästöoikeuksia<sup>137</sup>. 4. päästökauppakaudella vertailuvuodet muuttuvat tuoreem-  
miksi; päästökauppakauden alussa vuodet ovat 2016–2017<sup>138</sup>.

Tuotteeseen liittyvä historiallinen tuotantotaso viittaa puolestaan tuotteen vuotuisen historial-  
liseen keskimääräiseen tuotantoon kyseisessä laitoksessa viiteajanjakson aikana<sup>139</sup>. Vii-  
teajanjakso oli 3. päästökauppakaudella joko 2005–2008 tai 2009–2010<sup>140</sup>. Neljännen kauden  
alussa viiteajanjakso on 2014–2018. Vertailuarvo ja historiallinen tuotantotaso kerrotaan ja

---

<sup>131</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 1 ja 2 kohta ja Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 24.

<sup>132</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2019/331, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, päästöoikeuksien yhdenmu-  
kaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajusten siirtymäsäännösten määrittämisestä Euroopan  
parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti, 4 ja 16 artikla.

<sup>133</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 24 artikla ja 10a artiklan 2 kohdan kolmas alakohta.

<sup>134</sup> Edell., 10a artiklan 2 kohdan kolmas alakohta.

<sup>135</sup> C-180/15, *Borealis ym.*, kohta 45.

<sup>136</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta, KOM(2019) 557 lopulli-  
nen, s. 14 ja Verde ym. 2019, s. 441.

<sup>137</sup> European Commission 2015, s. 40.

<sup>138</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 2 kohdan kolmas alakohta.

<sup>139</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2019/331, 15 artiklan 3 kohta.

<sup>140</sup> Komission päätös, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2011, päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajusten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10a artiklan mukaisesti (2011/278/EU) (jatkossa komission päätös 2011), 10 artiklan 1–2 kohta ja 9 artiklan 1 ja 2 kohta.

saadaan alustava vuotuinen määrä.<sup>141</sup> Lisäksi päästöoikeuksien määrään vaikuttaa alan hiilivuotoriski sekä lineaarinen vähennyskerroin tai monialainen korjauskerroin, joilla on tarkoitus varmistaa, että ilmaisia päästöoikeuksia ei jaeta liikaa ja päästökatto madaltuu joka vuosi<sup>142</sup>.

Vertailuarvo x historiallinen tuotantotasoo x hiilivuodolle altistumista koskeva kerroin x korjauskertoimet = maksutta jaettavat päästöoikeudet<sup>143</sup>

Historiallisiin päästöihin tukeutumisessa on katsottu olevan useampikin ongelma. Tuotantomäärät ovat voineet muuttua vuosien varrella. Kun ilmaisjako ei perustu todellisiin nykyisiin tuotantomääriin, tuotantoon vähentäneillä laitoksilla voi olla päästöoikeuksien ylijäämää ja ne voivat saada voittoja päästöoikeuksien myynnillä.<sup>144</sup> Toisaalta tuotantoon lisänneille laitoksille päästöoikeudet eivät välttämättä riitä. Toimijat saivat lisäksi valita 3. kaudella kaksien vertailuvuosien väliltä: 2005–2008 tai 2009–2010. Tuolloin oli talouskriisi, ja tuotantomäärät tippuivat. Siten ilmaisia päästöoikeuksia päätyi osalle laitoksista liikaa.<sup>145</sup> Historiallisten päästöjen vaikutus ilmaisjaon määrään motivoi myös lisäämään tuotantoa, koska suuremmalla tuotannolla vertailuvuonna saa enemmän ilmaisia päästöoikeuksia tulevaisuudessa<sup>146</sup>.

Ilmaisjakoa on vähittäin muutettu enemmän nykyiseen tai viimeaikaiseen tuotantoon ja vähemmän historialliseen tuotantotasoon perustuvaksi. 3. päästökauppakaudella oli käytössä eräänlainen ilmaisjaon mukautusmekanismi. Tuotannon väheneminen yli 50:llä tai 75 prosentilla johti siihen, että alun perin allokoituja päästöoikeuksia vähennettiin, ja vähintään 90 prosentilla siihen, ettei niitä jaettu ollenkaan<sup>147</sup>. Tämä tosin kannusti siihen, että tuotanto pidettiin riittävällä tasolla, jotta ilmaisia päästöoikeuksia ei menetettäisi<sup>148</sup>. Nämä tuotantotasoon perustuvat

---

<sup>141</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2019/331, 16 artiklan 1 ja 2 kohta, 15 artiklan 3 kohta ja 2 artiklan 1 kohdan neljästoista alakohta.

<sup>142</sup> Ks. esim. Komission tiedonanto: Alustava hiilivuotoluettelo, 2021–2030, C 2018/2562 (jatkossa Komission tiedonanto C 2018/2562), s. 2, alaviite 2. Neljännellä kaudella päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennetään 2,2 prosenttia vuodessa.

<sup>143</sup> Komission tiedonanto C 2018/2562, s. 2, alaviite 2.

<sup>144</sup> Kulovesi 2017, s. 423 ja SWD(2015) 135 final, s. 31–32.

<sup>145</sup> SWD(2015) 135 final, s. 31–32.

<sup>146</sup> Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 26.

<sup>147</sup> Komission päätös 2011, 23 artikla.

<sup>148</sup> Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 26 ja Jalard & Alberola 2015, s. 12.

kynnysarvot<sup>149</sup> johtivat vuonna 2012 esimerkiksi 6,4 megatonnin ylimääräiseen klinkkerin tuotantoon, joka oli 5 prosenttia koko EU:n tuotannosta. Ilmaisjakoa kynnysarvot vähensivät 4 prosenttia, mutta tuotantoon perustuva jako olisi vähentänyt ilmaisjakoa 32 prosenttia.<sup>150</sup> Tuotantoon perustuvan jaon on katsottu olevan historiallisiin päästöihin perustuvaa jakoa tehokkaampi keino niin hiilivuodon kuin satunnaisvoittojen ehkäisyn kannalta. Eli mitä enemmän ilmaisjako vastaa nykyistä tai viimeaikaista tuotantoa historiallisten päästöjen sijaan, sen parempi se on hiilivuodon ehkäisyssä.<sup>151</sup>

Neljännellä päästökauppaudella ilmaisjaon määrää mukautetaan vielä enemmän nykyisen tai viimeaikaisen tuotantotason mukaiseksi, vaikka historiallisilla päästöillä on yhä vaikutusta. Komission mukaan muutoksella ”varmistetaan se, että tukea annetaan kasvaville yrityksille ja aloille”<sup>152</sup>. Kun laitoksen osan keskimääräinen tuotantotaso nousee tai laskee yli 15 prosenttia historiallisesta tasosta, jota on käytetty ilmaisjaon laskennassa, maksutta jaettavia päästöoikeuksia on mukautettava eli vähennettävä tai lisättävä tuotantotason muutosten mukaisesti<sup>153</sup>. Muutos 4. kaudella on siis se, että ilmaisjakoa mukautetaan sekä tuotannon kasvun että vähenemisen mukaan ja mukauttamisen kynnys on paljon kolmatta kautta matalammalla.

Lentoliikenteen ilmaisjako on yksinkertaisempi versio laitosten ilmaisjaosta. Maksuttomat päästöoikeudet jaetaan lentoyhtiöille vertailuluvun perusteella, joka perustuu tonnikilometrien

---

<sup>149</sup> Englanniksi ”activity level thresholds”.

<sup>150</sup> Branger ym. 2015, s. 401. Kolmas päästökauppaus alkoi vuonna 2013, mutta tuotannon määrää verrataan aina edelliseen vuoteen, eli vuoden 2013 tapauksessa vuoteen 2012 (Komission päätös 2011, 23 artikla).

<sup>151</sup> Acworth, Kardish, & Kellner 2020, s. 25–26 ja 30 sekä Jalard & Alberola 2015, s. 13.

<sup>152</sup> KOM(2015) 337 lopullinen, s. 2.

<sup>153</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 20 kohta, Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/1842, annettu 31 päivänä lokakuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY soveltamista koskevien sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse tuotantotason muutoksista johtuvia päästöoikeuksien maksutta tapahtuvan jaon mukautuksia koskevista lisäjärjestelyistä, 5 artiklan 1 kohta ja Acworth, Kardish, & Kellner 2020, s. 26.

määrään eli lennettyihin kilometreihin kerrottuna matkustajien, matkatavaroiden, rahdin ja postin määrällä<sup>154</sup>. Tonnikilometrien kasvaessa yli 18 prosenttia on mahdollista saada lisää päästöoikeuksia erityisvarannosta<sup>155</sup>.

### 3.3 Hiilivuotoriskialat

#### 3.3.1 Hiilivuotoriski

Hiilivuodolla tarkoitetaan sen laajassa määritelmässä alueellisesta päästöjen rajoituspolitiikasta johtuvaa päästöjen lisääntymistä kyseisen alueen ulkopuolella<sup>156</sup>. Tällainen määritelmä kattaa myös välillisen hiilivuodon, kuten vaikutusketjun, jossa a) ensin päästökauppa ja muut ilmastotoimet laskevat alueellisesti energian kulutusta esimerkiksi EU:n sisällä b) alentuneen kysynnän vuoksi globaali fossiilisen energian hinta laskee c) minkä seurauksena fossiilisen energian kulutus ja päästöt lisääntyvät siellä, missä rajoitukset eivät ole niin tiukat<sup>157</sup>. EU määrittelee hiilivuodon kapeammin: yritykset siirtävät tuotantoaan löysempien päästörajoitusten maihin<sup>158</sup>.

EU:n päästökaupassa hiilivuotoriskialat tai alojen osat saavat ilmaiseksi 100 prosenttia vertailuvuodesta<sup>159</sup>, eli kaikista tehokkaimmat laitokset saavat kaikki päästöoikeutensa ilmaiseksi ja ilmaisjaon määrä vähenee laitoksen tehokkuuden vähetessä<sup>160</sup>. EU perustelee hiilivuotosäätelyä niin oman energiavaltaisen teollisuutensa kilpailukyvyllä kuin kasvihuonepäästöjen lisääntymisen uhalla EU:n ulkopuolella. Komission mukaan tarkoitus on myös ylläpitää kannustimia

---

<sup>154</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 3e artiklan 3 kohta ja Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/2066, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta, 3 artiklan toisen alakohdan 3 ja 48 alakohta.

<sup>155</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 3f artiklan 1 ja 2 kohta.

<sup>156</sup> Spassov 2012, s. 315.

<sup>157</sup> Tätä kutsutaan englanniksi joko hiilivuodon energy market channel -mekanismiksi tai energy prices channel -mekanismiksi (Monjon & Quirion 2010, s. 5200–5201 ja Felbermayr & Peterson 2020, s. 6).

<sup>158</sup> European Commission: Carbon leakage, European Commission 2018, s. 1, KOM(2008) 16 lopullinen s. 8 ja KOM(2019) 640 lopullinen, s. 5. Tosin alkuperäisessä päästökauppadirektiivissä hiilivuoto määritellään laajemmin: ”– kasvihuonekaasupäästöt saattaisivat lisääntyä kolmansissa maissa, joissa teollisuudella ei ole samanlaisia hiilidioksidipäästöjen rajoituksia, (”hiilivuoto”)”.

<sup>159</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10b artikla ja ICAP 2020, s. 4.

<sup>160</sup> Vertailuarvot määritellään perustuen siihen, mikä on EU:n tehokkaimpaan 10 prosentin joukkoon kuuluvien laitosten keskimääräinen tehokkuus (Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta).

vähähiiliseen teknologiaan tehtäville pitkäaikaisille investoinneille.<sup>161</sup> Komission mukaan hiilivuodon välttäminen oikeuttaa tilapäisesti lykkäämään täysimääräistä huutokauppaamista<sup>162</sup>. Komissio siis pitää ilmaisjakoa myös hiilivuotoriskialoilla tilapäisenä ratkaisuna, joka on mahdollista vain siirtymäkauden ajan<sup>163</sup>.

### 3.3.2 Hiilivuotoriskialojen määrittely

Hiilivuotoriskialojen määrittelystä säädetään päästökauppadirektiivissä, mutta komissio arvioi hiilivuotoriskin ja määrittelee delegoiduilla säädöksillä alat, jotka kärsivät ”merkittävästä hiilivuodon riskistä” ja saavat siten päästöoikeuksia ilmaiseksi 100 prosenttia vertailuarvosta<sup>164</sup>.

3. päästökauppakaudella toiminnan katsottiin olevan alttiina merkittävälle hiilivuodon riskille kolmessa tilanteessa. Ensinnäkin, jos tuotantokustannukset nousevat 5 prosenttia tai yli direktiivin takia ja EU:n ulkopuolisen viennin ja tuonnin arvon yhteismäärä ja EU:n kokonaismarkkinoiden koon välinen suhde on yli 10 prosenttia<sup>165</sup>. Toisekseen merkittäväksi hiilivuodon riskiksi katsottiin se, että direktiivi johtaa tuotantokustannusten suoraan tai välilliseen vähintään 30 prosentin nousuun. Kolmas määrittelytapa oli se, että EU:n ulkopuolisen viennin ja tuonnin arvon yhteismäärä ja EU:n kokonaismarkkinoiden koon välinen suhde on yli 30 prosenttia.<sup>166</sup> Sääntely siis mahdollisti alojen määrittelyn hiilivuotoriskialoiksi myös pelkän kaupan intensiteetin perusteella. Ongelma on, ettei kaupan intensiteetti korreloi hiilivuodon kanssa<sup>167</sup>. Verde ym. luonnehtivatkin 3. kauden hiilivuotoriskialojen määrittelyä ”lepsuksi”<sup>168</sup>. Valtaosa tehdasteollisuudesta oli ja on nykyisinkin määritelty hiilivuotoriskialoiksi. Kolmannella päästökauppakaudella riskialoihin kuului yhteensä yli 150 toimialaa, jotka edustivat noin 95–97 prosenttia

---

<sup>161</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 24 ja KOM(2015) 337 lopullinen, s. 2.

<sup>162</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2019/331, johdanto-osan perustelukappale 30.

<sup>163</sup> Komission tiedonanto C 2018/2562, 1. Johdanto, 2 kohta.

<sup>164</sup> Komission delegoitu päätös (EU) 2019/708, annettu 15 päivänä helmikuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä niiden toimialojen ja toimialojen osien määrittämisen osalta, joiden katsotaan olevan alttiita hiilivuodon riskille vuosina 2021–2030 ja konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10b artiklan 5 kohta.

<sup>165</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 15 kohta ja vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, 4 artikla.

<sup>166</sup> Vuoden 2009 päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 16 kohta.

<sup>167</sup> Martin ym. 2014b, s. 78 ja Verde ym. 2019, s. 442–443.

<sup>168</sup> Verde ym. 2019, s. 442–443.

EU:n teollisuuslaitosten päästöistä.<sup>169</sup> Hiilivuotoriskialoihin kuuluivat vuosina 2014–2020 esimerkiksi sellaiset alat kuin raudan valu, kivihiilen kaivu, raakaöljyn ja maakaasun tuotanto sekä jalostettujen öljytuotteiden, sementin, alumiinin ja moottoriajoneuvojen valmistus<sup>170</sup>. Hiilivuotosääntelyn vuoksi teollisuuslaitokset ovat saaneet enemmän päästöoikeuksia, kuin niillä on ollut päästöjä. Vuosi 2017 oli ensimmäinen, kuin teollisuussektorilla kokonaisuudessaan tuli päästökaupasta välittömiä kustannuksia. Siihen asti oikeuksista oli ollut teollisuussektorilla ylijäämää.<sup>171</sup>

4. päästökauppakaudella hiilivuotoriskin määrittely muuttui. Riski määritellään kertomalla toimialojen ja toimialojen osien kolmansien maiden kanssa käydyn kaupan intensiteetti niiden päästöintensiteetillä<sup>172</sup>. Käytännössä kyse on toimialan kaupan merkittävyydestä sekä sen päästöjen määrästä suhteessa sen bruttoarvonlisäykseen<sup>173</sup>. Verde ym. pitävät sekä päästöintensiteetin että kaupan intensiteetin yhtäaikaista huomioimista parempana todellisten hiilivuotoriskialojen tunnistamisen kannalta<sup>174</sup>. Hiilivuotoriskialojen määrittely kiristyi 4. kaudella ja siten ilmaisten päästöoikeuksien saaminen vaikeutui useilla aloilla<sup>175</sup>. Enää 50 toimialaa luokitellaan riskialoiksi, kun aiemmin niitä oli 177. Päästöissä vähennys on kuitenkin pienempi kuin mitä se on sektorien määrässä.<sup>176</sup> Riskialoista on siis poistunut suhteessa vähäpäästöisempiä aloja. Komission mukaan 4. päästökauppakauden hiilivuotoriskialuettelo kattaa 94 prosenttia teollisuuden päästöistä, eli vähennys on vain noin 1–3 prosenttiyksikköä kolmannelta kaudelta<sup>177</sup>. Hiilivuotoriskialoihin eivät enää kuulu esimerkiksi maakaasun tuotanto ja moottoriajoneuvojen

---

<sup>169</sup> European Commission 2018, s. 1 ja SWD(2015) 135 final, s. 27.

<sup>170</sup> Komission päätös, annettu 27 päivänä lokakuuta 2014, luettelon laatimisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY nojalla niistä toimialoista ja toimialojen osista, joiden katsotaan olevan alttiita merkittävälle hiilivuodon riskille, vuosiksi 2015–2019 (2014/746/EU), liite ja vuoden 2018 päästökauppadiirektiivi, 4 artikla.

<sup>171</sup> Marcu ym. 2020, s. 26.

<sup>172</sup> Konsolidoitu päästökauppadiirektiivi, 10b artiklan 1 kohta. Kaupan intensiteetti lasketaan kolmansien maihin kohdistuvan viennin kokonaisarvon, kolmansista maista tapahtuvan tuonnin arvon sekä ETA-alueen markkinoiden kokonaiskoon perusteella.

<sup>173</sup> KOM(2015) 337 lopullinen, s. 10 ja Komission delegoitu päätös (EU) 2019/708, johdanto-osan perustelukappale 10.

<sup>174</sup> Verde ym. 2019, s. 449.

<sup>175</sup> Vuoden 2018 päästökauppadiirektiivi, 10b artikla.

<sup>176</sup> Verde ym. 2019, s. 442, alaviite 10.

<sup>177</sup> European Commission 2019b.



valmistus<sup>178</sup>. 100 prosentin ilmaisjako hiilivuotoriskialoille kuitenkin jatkuu myös neljännellä päästökauppakaudella.

Varsinaisen hiilivuotoriskisääntelyn eli ilmaisjaon lisäksi on toinenkin tapa hyvittää päästökaupan kustannuksia hiilivuotoriskialoille, kompensaatiotuki. Hyvityksen kohteena ovat sähkön hintoihin siirretyt kasvihuonekaasukustannukset. Kompensaatiotukea suunnataan runsaasti sähköä kuluttaville aloille, joilla on hiilivuodon riski. Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa tällaisia ”taloudellisia toimenpiteitä”, kunhan ne noudattavat valtiointukisääntelyä.<sup>179</sup> Vuonna 2020 kaikkiaan 12 jäsenvaltiota hyödynsi mahdollisuutta. Kompensointimäärät vaihtelevat paljon jäsenvaltioittain. Esimerkiksi Suomi käytti vuonna 2017 reilut 28 prosenttia päästökaupan huutokauppatalloistaan kompensaatiotukiin ja vuonna 2018 enää noin 11,5 prosenttia. Toisaalta samassa ajassa kompensaatiotuet ovat nousseet noin 27 miljoonasta eurosta 29 miljoonaan päästökaupan huutokauppatallojen noustessa.<sup>180</sup> Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä siihen, että ne käyttävät enintään 25 prosenttia päästöoikeuksien huutokaupasta saaduista tuloista kompensointiin<sup>181</sup>. Kompensaatiotuki on syytä mainita ilmaisjaon yhteydessä, koska sekin on saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa ristiriidassa oleva keino ehkäistä hiilivuotoa. Tosin kompensaatiotukien arvo on vähäinen verrattuna ilmaisjaon arvoon<sup>182</sup>.

### 3.3.3 Hiilivuotosääntelyn onnistumisesta

EU:n mukaan päästöoikeuksien jakaminen maksutta on estänyt hiilivuotoa<sup>183</sup>, tosin sen mukaan asiaan on vaikuttanut myös matala hiilen hinta<sup>184</sup>. Mehling ym. toteavat, että ilmaisjako on suurelta osin ehkäissyt merkittävää hiilivuotoa<sup>185</sup>. Osa aiemmasta tutkimuksesta on päättänyt

---

<sup>178</sup> Komission delegoitu päätös (EU) 2019/708, liite.

<sup>179</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 6 kohta ja SWD(2012) 130 lopullinen/SWD(2012) 131 lopullinen, s. 7.

<sup>180</sup> Marcu ym. 2020, s. 28.

<sup>181</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 6 kohdan toinen alakohta.

<sup>182</sup> Esimerkiksi vuonna 2017 kompensaatiotukia maksettiin EU:ssa noin 514 miljoonaa euroa. Ilmaisia päästöoikeuksia taas jaettiin teollisuuslaitoksille vuosina 2013–2020 arviolta 60 miljardilla eurolla, joka on keskimäärin vajaat 7,5 miljardia vuodessa. (Marcu ym. 2020, s. 28 ja Trilling ym. 2017, s. 11)

<sup>183</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 10.

<sup>184</sup> SWD(2014) 15 final, s. 16.

<sup>185</sup> Mehling ym. 2019a, s. 445.

lopputulokseen, että ainakaan hiilivuotoa ei ole tapahtunut päästökauppajärjestelmän takia<sup>186</sup>. Mm. Kulovesi sekä Verde arvioivat samansuuntaisesti, että todisteita hiilivuodosta ei ole EU:n päästökauppajärjestelmän takia<sup>187</sup>. Arvioissa täytyy ottaa huomioon, että niiden pohjana olevat tutkimukset koskevat kahta ensimmäistä päästökauppakautta, eli vuosia 2005–2012. Tuolloin liki kaikki päästöoikeudet jaettiin ilmaiseksi. Kun liki kaikki päästöoikeudet on jaettu ilmaiseksi, on epätodennäköistä, että päästökauppajärjestelmä olisi voinut johtaa hiilivuotoon. Ilmaisjaon toimivuuden arviointi tilanteessa, jossa kaikki päästöoikeudet on jaettu ilmaiseksi ja samalla päästökaupan idea ei ole varsinaisesti toteutunut, ei kerro paljokaan siitä, mikä on ilmaisjaon vaikutus hiilivuotoon nykyisin, kun laitokset joutuvat maksamaan merkittävästä osasta päästöoikeuksia. Ilmaisjaon voi kuitenkin sanoa ainakin jossain määrin onnistuneen hiilivuodon ehkäisyssä, mutta toisaalta se on vesittänyt ilmaisjakoalojen päästövähennyksiä<sup>188</sup>. Tutkimusta siitä, lisääntyivätkö päästöt EU:n ulkopuolella päästökauppajärjestelmän takia kolmannella päästökauppakaudella, ei juuri löydy<sup>189</sup>. Poikkeus on Kuusen ym. tutkimus, jonka mukaan päästökauppajärjestelmä lisäsi tuonnin hiilipitoisuutta noin 234 megatonnia eli noin 8 prosenttia vuosina 2008–2015. Tämä hiilivuoto vastaa noin 20 prosenttia päästövähennyksistä, jotka päästökauppajärjestelmä sai aikaan samassa ajassa.<sup>190</sup> Vaikuttaa siis siltä, että tiukentunut päästökauppasääntely on johtanut siihen, että saastuttavia tuotteita tuodaan enemmän EU:n ulkopuolelta. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että ilmaisjako on ollut laajasti käytössä. Hiilivuoto ei ole vesittänyt päästövähennyksiä kuin osin, mutta hiilivuoto voi lisääntyä, kun sääntely kiristyy neljännellä päästökauppakaudella<sup>191</sup>.

Samansuuntaisia tutkimustuloksia on myös laajemman ilmastopolitiikan vaikutuksesta hiilivuotoon. Aichele & Felbermayr vertailivat Kioton pöytäkirjan osapuolia, joilla on sitovia velvoitteita (suurin osa teollistuneista maista) ja niitä, joilla ei ole. Tutkimuksen mukaan velvoit-

---

<sup>186</sup> Felbermayr & Peterson 2020, s. 13–14.

<sup>187</sup> Kulovesi 2017, s. 418 ja Verde 2018, s. 13.

<sup>188</sup> De Vivo & Marin 2018, s. 29 ja 41 sekä Nissen ym. 2020, s. 2.

<sup>189</sup> Verde 2018, s. 9–10 ja 14. Verde ei löytänyt vuoden 2018 tutkimuksessaan kuin kaksi tutkimusta, joissa tarkasteltiin, lisääntyivätkö päästöt EU:n ulkopuolella päästökauppajärjestelmän takia. Molemmissa tarkasteltiin kahta ensimmäistä päästökauppakautta. Ks. myös Kuusi ym. 2020, s. 86.

<sup>190</sup> Kuusi ym. 2020, s. 93–94.

<sup>191</sup> Ks. myös Mehling ym. 2019a, s. 445.

teisiin sitoutumattomista maista velvoitteisiin sitoutuneisiin maihin suuntautuva tuotteisiin sitoutuneen hiilen määrä kasvoi 8 prosenttia sitoumusten takia. Tuonnin päästöintensiteetti puolestaan oli 3 prosenttia korkeampi. Tutkimuksen mukaan Kioton pöytäkirja siis johti hiilivuotoon.<sup>192</sup>

Toisen suuntaisiakin tuloksia hiilivuodosta on. Saton & Dechezleprêtre'n mukaan päästöoikeuden hinnalla on vain pieni vaikutus tuontiin ja vientiin verrattuna muihin tekijöihin. Energian hinnannousu Euroopassa 10 prosentilla ja 25–50 euroa kalliimpi päästöoikeus vähentäisi vientiä 0,2 prosenttia, ja 30 prosentin energianhinnannousu ja 50–100 euroa kalliimpi päästöoikeus vähentäisi sekin vientiä vain 0,5 prosenttia. Myös vaikutukset tuontiin olisivat vähäiset, 0,4 tai 0,7 prosentin lisäys.<sup>193</sup> Tämän perusteella maksullisuudella myös hiilivuotoaloilla ei välttämättä olisi niin suurta vaikutusta hiilivuotoon, kuin EU pelkää.

Entäpä sähköntuotanto, joka ei saa lainkaan ilmaisia päästöoikeuksia? Sähkön nettotuonti EU:hun eli sähkön tuonti vähennettynä viennillä kasvoi vuoden 2015 kolmesta terawattitunnista (TWh) vuoden 2019 liki 21 terawattituntiin. Tuontisähkö on maista, joissa hiiltä ei hinnoitella tai se on todella vähäistä. Esimerkiksi vuonna 2019 sähkön tuonnilla EU:n ulkopuolisista maista vältettiin 630 miljoonan euron päästökauppakustannukset. Eniten EU:ssa sähköä tuotiin Suomeen, ja kaikki oli fossiiliseen energiaan tukeutuvalta Venäjältä.<sup>194</sup> Sandbagin raportin mukaan hiilivuotoa siis tapahtuu sähköntuotannossa, jota hiilivuotosäätely ei koske. Raportti ei kuitenkaan vastaa siihen, missä määrin hiilivuoto johtuu päästökaupasta.<sup>195</sup>

### 3.4 Ilmaisjaon ongelmia

Ilmeisin ilmaisjaon ongelma on, ettei se kannusta päästöjen vähentämiseen, mikä on päästökaupan tarkoitus. Ilmaisjako siis heikentää päästökauppajärjestelmän tehoa<sup>196</sup>. Spassov jopa

---

<sup>192</sup> Aichele & Felbermayr 2015, s. 104.

<sup>193</sup> Sato & Dechezleprêtre 2015, s. 21–22.

<sup>194</sup> Sandbag 2020, s. 2–3 ja 8. Ks. myös Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 29–30.

<sup>195</sup> Sandbag 2020, s. 11.

<sup>196</sup> Esim. Rubini & Jegou 2012, s. 328–329.

toteaa, että ”free allocation – – and environmental effectiveness are two intrinsically incompatible and mutually exclusive notions”<sup>197</sup>. Ilmaisjaon on katsottu rohkaisevan päästöintensiiviseen tuotantoon<sup>198</sup>. Vuodesta 2013 lähtien energiaintensiivisten teollisuudenalojen päästöt ovat pysyneet tasaisina, eli vähennystä ei ole tapahtunut. Näin on siitä huolimatta, että ilmaisten päästöoikeuksien määrä on vähentynyt.<sup>199</sup>

Ilmaisjako voidaan määritellä tuotantoon perustuvaksi hyvitykseksi, jota voidaan pitää epäsuorana tuotantotukena<sup>200</sup>. Ilmaisten päästöoikeuksien määrä kun perustuu aiempaan tuotantoon. Ilmaisjako on kannustanut tuotannon lisäämiseen ja painanut päästöoikeuksien hintaa alaspäin<sup>201</sup>. Tosin mallinuksissa on saatu toisenlaisiakin lopputuloksia: että päästöoikeuksien hinta nousisi ja päästöt vähenisivät<sup>202</sup>. Ilmaisjaon voi myös katsoa olevan ristiriidassa päästökauppajärjestelmän tavoitteen kanssa, jonka mukaan edistetään vähähiilistä innovaatiota ja investointeja<sup>203</sup>. Ilmaisjako vähentää tuloja ja siten investointeja<sup>204</sup>. Kyse on suurista taloudellisista vaikutuksista: teollisuuslaitoksille jaettiin ilmaiseksi päästöoikeuksia arviolta 60 miljardin arvosta vuosien 2013–2020 aikana ja vuosien 2020–2030 aikana arvio on 184 miljardia<sup>205</sup>.

Toinen, jo edellä sivuttu ilmaisjakoon kohdistuva yleinen kritiikin kohde on, että ilmaiseksi oikeuksia saaneet toimijat voivat tehdä satunnaisvoittoja (windfall profit) oikeuksien myymisellä<sup>206</sup>. Tosin mahdollisuudet tähän heikkenevät ilmaisjaon kiristyessä. Myymisen lisäksi satunnaisvoittoja ilmaisista päästöoikeuksista voi saada sisällyttämällä ilmaiseksi saadun päästö-

---

<sup>197</sup> Spassov 2012, s. 323.

<sup>198</sup> Böhringer, Rosendahl & Storrøsten 2015, s. 2–3. Ks. myös Zachmann, Ndoye & Abrell, 2011, s. 10, joiden mukaan enemmän ilmaisia päästöoikeuksia saaneet vähensivät päästöjään vähemmän, kuin oikeuksia vähemmän saaneet.

<sup>199</sup> De Bruyn ym. 2020, s. 17.

<sup>200</sup> Böhringer, Rosendahl & Storrøsten 2015, s. 2–3.

<sup>201</sup> Mehling ym. 2019a, s. 445 ja Neuhoﬀ ym. 2016, s. 12.

<sup>202</sup> Monjon & Quirion 2011, s. 1218–1219. Kirjoittajien johtopäätös on, että koska ilmaisjako on taloudellista tukea, se rohkaisee uusia toimijoita alalle, lisää siten kilpailua ja laskee hintoja sekä nostaa myyntiä. Tämä taas nostaa päästöoikeuksien kysyntää ja nostaa siten niiden hintaa ja vähentää siten päästöjä.

<sup>203</sup> Kulovesi 2017, s. 422.

<sup>204</sup> Mehling ym. 2019a, s. 446.

<sup>205</sup> Trilling ym. 2017, s. 11.

<sup>206</sup> Ellerman, Marcantonini & Zaklan 2016, s. 92 ja Burns 2017, s. 209.

oikeuden hintaa tuotteisiin (cost-pass through). Päästöoikeuksien hinnan sisällyttäminen tuotteen hintaan on sinänsä päästökauppajärjestelmän idea: saastuttamisella on hinta.<sup>207</sup> Tämä ajatus on taustalla myös siinä, että teollisuuslaitokset saavat ilmaisia päästöoikeuksia: ne eivät välttämättä voi siirtää päästöoikeuden hintaa tuotteisiin menettämättä kasainvälistä kilpailukykyä, toisin kuin energialaitokset<sup>208</sup>. Toinen asia on kuitenkin *ilmaisten* päästöoikeuksien hinnan sisällyttäminen hintoihin. Ilmaisia päästöoikeuksia saaneen yhtiön ei ole siis tarvinnut maksaa oikeuksista, mutta tuotteen ostaja maksaa. Onko se direktiivin mukaista? EU:n julkiasiamies totesi *Iberdrola*-tapauksessa, että on, vaikkei siitä direktiivissä säädetäkään. ”Jos päästöoikeuksien vaihtoehtokustannukset sisällytetään kuluttajahintoihin, tämä hintasignaali antaa kuluttajille lisäkannustimen kuluttaa sähköä aiempaa vähemmän ja siten edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähenemistä”. Vaihtoehtokustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joita toimijalle tulee, kun se menettää ilmaisen päästöoikeuden myynnistä saatavat tulot.<sup>209</sup> Saastuttamisen kustannukset siis siirtyvät tuotteen käyttäjälle ja tämä voi ohjata kuluttamista vähemmän saastuttavien tuotteiden valintaan, mitä julkiasiamies pitää direktiivin mukaisena. EU ei kuitenkaan pitänyt windfall-voittoja hyväksyttävänä sähköyhtiöiden tapauksessa, ja poisti niiltä ilmaisjaon 3. päästökauppakaudella.

*Iberdrola*-tapauksessa espanjalaiset sähköyhtiöt olivat sisällyttäneet ilmaiseksi saamiensa päästöoikeuksien arvon myyntitarjouksiin, jotka olivat sähkön hinnan kannalta ratkaisevia. Yhtiöt pitivät direktiivin vastaisena Espanjan lainsäädäntöä, jolla alennettiin sähköntuotannosta maksettavaa korvausta määrällä, jolla korvaus oli noussut ilmaisjaon takia. EUT katsoi, ettei lainsäädäntö ollut EU-oikeuden vastainen.<sup>210</sup> Julkiasiamiehen mukaan on oikeudenmukaisuuden perusperiaatteiden, varsinkin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, jos unioni myöntää tie-

---

<sup>207</sup> KOM(2015) 337 lopullinen, s. 5.

<sup>208</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 10 ja De Vivo & Marin 2018, s. 36.

<sup>209</sup> Julkiasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11, *Iberdrola ym.*, kohdat 19 ja 69–71. Tapaus koski nimenomaan sähköntuotantoa.

<sup>210</sup> C-566/11, *Iberdrola ym.*, kohdat 33 ja 60 ja julkiasiamiehen ratkaisuehdotus samassa asiassa, kohdat 28–29.

tyille yrityksille etuja, jotka eivät perustu vastikkeeseen tai muuhun perusteeseen, mutta direktiivin soveltamisalaan kuulumattomat yritykset eivät saa tällaisia etuja.<sup>211</sup> Ne eivät voi sisällyttää vaihtoehtoiskustannuksia hintoihin.

Sittemmin direktiivissä on säädetty, että sähköntuotantoyhtiöt eivät saa ilmaisia päästöoikeuksia. Kuten julkisasiamies totesi, sähköntuotantoyritykset eivät yleensä osallistu kansainväliseen kilpailuun, joten ne voivat sisällyttää päästöoikeuksien kustannukset suurelta osin hintoihinsa eivätkä tarvitse ilmaisjaon tuottamaa suojaa<sup>212</sup>. 4. päästökauppaudella ilmaisjakoa myös vähennetään merkittävästi kaikilta muilta, paitsi hiilivuotoaloilta, joiden ei katsota voivan siirtää samalla tavalla kustannuksia hintoihin. Voi siis sanoa, että satunnaisvoitto-ongelmaan on puututtu. Ongelma kuitenkin on, että cost pass-through'n toteutumisen astetta eli sitä, missä määrin hintoja siirretään tuotteeseen, on etenkin teollisuudessa vaikea arvioida. Verde ym. pitävät 4. päästökauppauden arviointitapoja aiempaa parempina, mutta niiden avulla voi lähinnä lisätä aloja hiilivuotolistalle, ei poistaa niitä sieltä.<sup>213</sup> Verden ym. mukaan on vaikea määritellä alakohtaisia eroja sille, miten kustannukset siirtyvät hintoihin. Tämä on pääasiallinen este sille, että ilmaisjako olisi tehokas hiilivuodon ehkäisyssä.<sup>214</sup>

Toisaalta ilmaisjaon etuihin – kilpailukyvyn turvaamisen lisäksi – kuuluu, että teollisuussektori hyväksyy sen, se ei aiheuta suoria kustannuksia valtioille, eikä provosoi kolmansia valtioita yhtä paljon kuin muut hiilivuotoratkaisut, kuten hiilitullit<sup>215</sup>. Ylipäänsä keino on ollut poliittisesti realistinen. Se oli poliittinen hinta siitä, että kaikki jäsenvaltiot saatiin mukaan päästökauppajärjestelmään<sup>216</sup>. Liki kaikki muutkin maailman päästökauppajärjestelmät ovat ratkaisseet kilpailukykyongelmat ilmaisjaolla tai jättämällä tietyt toimialat hiilihinnoittelun ulkopuolelle<sup>217</sup>.

---

<sup>211</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11, *Iberdrola ym.*, kohta 54.

<sup>212</sup> Edell., kohdat 58–59.

<sup>213</sup> Verde ym. 2019, s. 449.

<sup>214</sup> Edell., s. 439.

<sup>215</sup> Rubini & Jegou 2012, s. 353.

<sup>216</sup> Ellerman, Marcantonini & Zaklan 2016, s. 92.

<sup>217</sup> Sandbag 2019, s. 5.

## 4. OIKEUSPERIAATTEET JA PÄÄSTÖKAUPPADIREKTIIVIN TAVOITTEET

### 4.1 Päästövähennystavoitteiden täyttyminen

#### 4.1.1 Vuoden 2020 päästövähennystavoitteet

Päästökaupan pääasiallinen tavoite on saavuttaa EU:n päästövähennystavoitteet. Päästökauppajärjestelmän taustalla on YK:n ilmastopimuksen alainen Kioton pöytäkirja, jonka päästövähennystavoitteisiin EU:n oli vastattava. Vähennystavoite Kioton ensimmäisellä velvoitekaudella 2008–2012 oli 8 prosenttia vuoden 1990 tasoon nähden. Päästökauppajärjestelmän kolmas kausi (2013–2020) vastasi Kioton toista velvoitekautta. EU:n päästövähennyssitoumus vuodeksi 2020 oli 20 prosentin vähennys vuoden 1990 tasoon verrattuna<sup>218</sup>. Päästökauppasektorin vähennystavoite oli hieman tiukempi: 21 prosenttia vuoden 2005 tasoon verrattuna<sup>219</sup>. Tämä tavoite on ylitetty jo vuonna 2014 ja vuonna 2019 vähennys oli jo 35 prosenttia. Vähennys johtui Nissenin ym. mukaan pääosin muutoksista sähkön ja lämmön tuotantoon käytettävissä polttoaineissa. Erityisesti kivihiilen ja ruskohiilen käyttö vähentyi ja uusiutuvilla tuotettu sähkö lisääntyi.<sup>220</sup>

On vaikea arvioida, missä määrin päästöjen vähentyminen johtuu juuri päästökaupasta<sup>221</sup>. Syitä on muitakin, kuten vuoden 2008 talouskriisi, joka vähensi tuotantoa ja siten päästöjä. Kun talouskriisistä toivuttiin, laitosten päästöt lähtivät hetkellisesti nousuun. Vuodesta 2010 ne ovat kuitenkin laskeneet ja kehitys on irtaantunut talouskasvusta. Vuosina 2004–2014 niiden laitosten päästöt, jotka olivat mukana jo pilottikaudella, ovat vähentyneet keskimäärin 2,1 prosenttia vuodessa. Talous on sen sijaan kasvanut tai pysynyt ennallaan lukuun ottamatta finanssikriisin notkahdusta. On toki huomioitava, että luvuissa ei ole mukana pilottikauden jälkeen mukaan tulleita toimialoja ja valtioita.<sup>222</sup> Kehityssuunta on kuitenkin selvä. Vuonna 2018 järjestelmään

---

<sup>218</sup> Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 2007, s. 12.

<sup>219</sup> Vuoden 2009 päästökauppadiirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 5.

<sup>220</sup> Nissen ym. 2020, s. 2.

<sup>221</sup> Martin, Muûls & Wagner 2016, s. 25 ja Marcu ym. 2020, s. 22.

<sup>222</sup> Ellerman, Marcantonini & Zaklan 2016, s. 96–97. Näihin lukeutuvat Romania, Bulgaria, Kroatia, Norja, Islanti ja Liechtenstein.

kuuluvien laitosten päästöt vähenivät noin 4 prosenttia ja vuonna 2019 jopa 9 prosenttia, edelliseen vuoteen verrattuna<sup>223</sup>. Päästöjen kehityksessä eri sektoreilla on myös eroja. Laitosten tuotanto ja päästöt pysyivät melko tasaisina kolmannen päästökauppakauden alusta (2013) vuoteen 2015, jonka jälkeen ne ovat joillain aloilla kuten sementin tuotannossa alkaneet kasvaa, kun taas joillain aloilla, kuten teräksen ja raudan tuotannossa, tuotanto ja päästöt ovat hieman vähentyneet. Eniten päästöt ovat vähentyneet polttolaitoksissa, joista suurin osa on sähkötuotantolaitoksia. Syynä on Nissenin ym. mukaan sekä päästöoikeuksien kallistuneet hinnat että uusiutuvan energian osuuden kasvaminen.<sup>224</sup> Päästöjä ovat vähentäneet myös muut ilmastopoliittiset toimet ja pitkä energiatehokkuuden parantuminen<sup>225</sup>. Vähentämiseen voivat vaikuttaa esimerkiksi uusiutuvan energian säännökset, energiaverot sekä biomassan ja jätteen käytön lisääntyminen energialähteenä<sup>226</sup>. Jäsenvaltioiden omilla sääntelykeinoilla, kuten päätöksillä luopua kivihilestä, voi myös olla vaikutusta<sup>227</sup>. Täytyy myös huomioda, että päästöt olivat vähentyneet jo ennen päästökauppajärjestelmän perustamista<sup>228</sup>.

On kuitenkin osoitettu, että juuri päästökauppajärjestelmä on onnistunut vähentämään päästöjä. Vähennykset ovat kuitenkin vain osaksi päästökaupan ansiota. Bayerin & Aklinin mukaan päästökauppajärjestelmän ansiosta päästökaupasektorin päästöt vähenivät vuosina 2008–2016 kaikkiaan 1,2 gigatonnia, mikä on 11,5 prosentin vähennys verrattuna siihen, mitä sektorin päästöt olisivat vähentyneet ilman sääntelyä.<sup>229</sup> Aiempia päästökauppakausia koskevat tutkimukset ovat osoittaneet päästökauppajärjestelmän ansiot huomattavasti pienemmiksi. Vuosina 2005–2009 päästöjen vähennys päästökauppajärjestelmän ansiosta oli vain kolme prosenttia verrattuna arvioon siitä, mitä päästöt olisivat olleet ilman päästökauppaa<sup>230</sup>. Toisen tutkimuksen mukaan päästökauppajärjestelmä vähensi vuosina 2005–2012 päästöjä vain noin 34–

---

<sup>223</sup> KOM(2020) 740 lopullinen, s. 30 ja Nissen ym. 2020, s. 2.

<sup>224</sup> Nissen ym. 2020, s. 3 ja 6.

<sup>225</sup> Ellerman, Marcantonini & Zaklan 2016, s. 97. Ks. myös Nissen ym. 2020, s. 3.

<sup>226</sup> Haïtes ym. 2018, s. 112 ja Nissen ym. 2020, s. 3.

<sup>227</sup> Marcu ym. 2020, s. 22.

<sup>228</sup> Muûls ym. 2016, s. 2.

<sup>229</sup> Tämä vastaa 1,2 miljardia tonnia hiilidioksidia, mikä on 3,8 prosenttia kaikista EU:n päästöistä noina vuosina. Bayer & Aklin 2020, s. 8807 ja 8809.

<sup>230</sup> Martin, Muûls & Wagner 2016, s. 25. Tutkimuksessa käytiin läpi useita tutkimuksia, jotka koskivat kahden ensimmäisen päästökauppakauden päästöjä. Kirjoittajien mukaan useimmissa ei käsitelty kausaliteettia vaan korrelaatiota.



41 megatonnia, mikä on noin 11–14 prosenttia kahden ensimmäisen kauden kaikista päästövähennyksistä<sup>231</sup>. Ensimmäisinä päästökauppakausina direktiivin kunnianhimon taso oli kuitenkin aivan toinen, kuin nykyisin. Siten vaatimattomammat päästövähennykset direktiivin ansiosta vuosina 2005–2012 ovat loogisia. Eri tutkimukset eivät toki ole suoraan verrannollisia, mutta on selvää, että tiukentuneen päästökauppasäätelyn aikana vähennykset ovat olleet suurempia. Päästövähennyksistä vain osa on kuitenkin juuri järjestelmän ansiota.

Toinen kysymys on ilmaisjaon merkitys päästövähennyksissä. Mm. De Viron & Marinin mukaan ilmaisjaolla ja päästöjen vähenemisellä on yhteys: ilmaisjaolla päästöoikeuksia saaneet ovat vähentäneet päästöjään muita vähemmän. Tutkimuksessa tarkasteltiin teollisuuslaitosten päästöjä vuosina 2008–2014.<sup>232</sup> Samansuuntaisen havainnon voi tehdä, kun tarkastelee eroja polttolaitosten ja teollisuuslaitosten päästövähennyksissä esimerkiksi vuonna 2019. Polttolaitokset, jotka ovat suurimmilta osin sähköntuotantolaitoksia, joutuivat tuolloin maksamaan ainakin osasta päästöoikeuksista. Ne vähensivät vuonna 2019 päästöjään 13 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Teollisuuslaitokset, jotka saivat tuolloin suuren osan päästöoikeuksistaan ilmaiseksi, vähensivät päästöjään vain 2 prosenttia.<sup>233</sup> Toisaalta pitää ottaa huomioon, että polttolaitoksissa ei tapahdu samalla tavalla muutoksia tuotannon tasossa taloudellisten tekijöiden vuoksi kuin teollisuuslaitoksissa<sup>234</sup>. Voi olla myös muita syitä, miksi teollisuuslaitosten on vaikeampi vähentää päästöjään.

Lentoliikenteen päästöt ovat puolestaan kasvaneet joka vuosi 3. päästökauppakaudella, ellei oteta huomioon äkillistä ja todennäköisesti tilapäiseksi jäävää päästöjen romahdusta vuonna 2020 koronapandemian vuoksi. Vuosina 2013–2019 kasvua oli 25 prosenttia. Samaan aikaan ilmaisten päästöoikeuksien määrä on vähentynyt vain hieman muodostaen valtaosan lentoliikenteelle jaetuista päästöoikeuksista.<sup>235</sup> Vaikka lentoliikenteen päästöjen kasvuvauhti on ollut

---

<sup>231</sup> Bel & Joseph 2015, s. 538.

<sup>232</sup> De Vivo & Marin 2018, s. 29 ja 41.

<sup>233</sup> Nissen ym. 2020, s. 2. Ks. myös Zachmann, Ndoye & Abrell (2011, s. 10), joiden mukaan enemmän ilmaisia päästöoikeuksia saaneet vähensivät päästöjään vähemmän, kuin oikeuksia vähemmän saaneet.

<sup>234</sup> Nissen ym. 2020, s. 20.

<sup>235</sup> Edell., s. 16. Esimerkiksi vuonna 2014 ilmaisia päästöoikeuksia jaettiin lentoliikenteen harjoittajille noin 32 miljoonaa, vuonna 2019 noin 30 miljoonaa. Suuriman osan päästöoikeuksistaan lentoliikenteen harjoittajat joutuivat kuitenkin ostamaan, ks. luku 2.3.

kova, päästöjen kokoluokka on kuitenkin pieni verrattuna laitosten päästöihin. Lentoliikenteen päästöt ovat 68 megatonnia, kun laitosten ovat 1530 megatonnia.<sup>236</sup> Lentoliikenne ei ole siis vesittänyt 2020-kokonaispäästövähennyksiä. Tämä johtuu myös siitä, että lentoliikenne kattaa kasvavat päästönsä hankkimalla laitosten päästöoikeuksia, kun lentoliikenteen omat päästöoikeudet eivät riitä alan kasvaviin päästöihin. Siten lentoliikenteen kasvavat päästöt ovat pois laitosten päästöistä.<sup>237</sup>

Kaiken kaikkiaan vuoden 2020 päästövähennystavoitteista on todettava, ettei ilmaisjako ole estänyt päästövähennystavoitteiden saavuttamista, vaan tavoitteet on ylitetty. Ainakin osin päästövähennykset ovat johtuneet juuri päästökauppajärjestelmästä. Direktiivin päästövähennystavoitteet on joka tapauksessa saavutettu.

#### **4.1.2 Vuoden 2030 päästövähennystavoitteet**

Neljäs päästökauppaus (2021–2030) ajoittuu Pariisin sopimuksen ajalle. Vuonna 2016 voimaan astuneen Pariisin sopimuksen tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 asteessa suhteessa esiteolliseen aikaan, ”pyrkien toimiin, joilla lämpeneminen saatettiin rajattua alle 1,5 asteeseen”<sup>238</sup>. Pariisin sopimuksen päästövähennykset ovat niin sanottuja kansallisesti määriteltyjä panoksia (NDC, nationally determined contributions), eli jokainen sopimuksen osapuoli määrittelee itse päästövähennyksensä<sup>239</sup>.

EU:n vuoden 2030 ilmastotavoite on 55 prosentin päästövähennys verrattuna vuoden 1990 tasoon<sup>240</sup>. Eurooppa-neuvosto päätti tavoitteen merkittävästä kiristämisestä joulukuussa 2020. Aiempi tavoite oli 40 prosentin vähennys ja päästökauppajärjestelmä nimettiin tärkeimmäksi keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi. Aiempi 40 prosentin tavoite jakautuu niin, että päästökauppaan kuuluvilla aloilla vähennys on 43 prosenttia vuoden 2005 tasoon verrattuna, siinä

---

<sup>236</sup> Vuonna 2019. Nissen ym. 2020, s. 11 ja 33.

<sup>237</sup> Ks. luku 2.3.

<sup>238</sup> Pariisin sopimus, 2 artiklan 1 kohta.

<sup>239</sup> Edell., 4 artiklan 2 kohta.

<sup>240</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät 2020b, s. 5.

missä muilla aloilla vähennys on 30 prosenttia.<sup>241</sup> Pyrkan ym. mukaan 55 prosentin tavoite voisi tarkoittaa 57 prosentin vähennystä päästökauppa-sektorilla<sup>242</sup>.

Nissenin ym. mukaan EU ei ole saavuttamassa tavoitteita. Ennusteen mukaan olemassa olevilla toimilla päästöt vähenevät vain noin 33 prosenttia, ja vaikka ottaisi huomioon jäsenvaltioiden suunnittelemaat uudet toimet, vähennykset olisivat noin 40 prosenttia, eli alle tavoitteen.<sup>243</sup> Ennuste on jo osoittautunut todellisuutta skeptisemmäksi, sillä päästöt olivat jo vuonna 2019 vähentyneet 35 prosenttia<sup>244</sup>. Lisäksi arvioissa ei ole huomioitu vielä tarkentumattomia toimia, joilla uusi 55 prosentin tavoite aiotaan saavuttaa, eikä liioin vuonna 2020 alkaneen koronapandemian vaikutusta. Ennusteeseen on siis suhtauduttava parhaimmillaankin suuntaa antavana. Pandemian arvioidaan vähentävän päästöjä merkittävästi vuonna 2020 ja mahdollisesti myös sen jälkeen<sup>245</sup>. Ajatushautomo Sandbagin koronapandemian alkupuolella tekemän arvion mukaan pudotus päästökauppa-sektorilla olisi vuodessa noin 14 tai 19 prosenttia rajoitustoimien voimallisuudesta riippuen<sup>246</sup>. Tosin tällainen pudotus tuskin jää pysyväksi – koronapandemia ei suoraan johda rakenteellisiin muutoksiin<sup>247</sup>. Meles, Ryan & Wheatley arvioivat kuitenkin, että koronapandemia huomioiden jo nykyisillä toimilla saavutetaan yli 40 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä, mutta Pariisin sopimuksen tavoitteita niillä ei saavuteta<sup>248</sup>. Yhden päästöoikeuden hinnan tulisi Maailmanpankin mukaan vuonna 2020 olla luokassa 40–80 Yhdysvaltain dollaria tonnilta, jotta Pariisin sopimuksen lämpötilatavoitteet olisi mahdollista saavuttaa. Vuonna 2030 hinnan tulisi olla 50–100 dollaria.<sup>249</sup> Päästöoikeuden hinta oli kuitenkin vuonna 2020 parhaimmillaankin noin 33 euroa eli noin 40 dollaria<sup>250</sup>.

---

<sup>241</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät 2014, s. 1.

<sup>242</sup> Pyrka ym. 2020a, s. 5.

<sup>243</sup> Nissen ym. 2020, s. 3. 33 prosentin ennuste tehtiin ennen tietoa vuoden 2019 päästövähennyksistä.

<sup>244</sup> Edell., s. 2.

<sup>245</sup> Edell., s. 37. Ks. myös Friedlingstein ym. (2020, s. 3316), joiden mukaan EU:ssa päästöt vähenevät 11,7 prosenttia vuonna 2020. Luku on keskiarvo eri tutkimusten arvioista, eikä koske yksinomaan päästökauppaa.

<sup>246</sup> Argus Media Group 2020, s. 6 ja Tabet 2020.

<sup>247</sup> Ks. esim. Nissen ym. 2020, s. 38.

<sup>248</sup> Meles, Ryan & Wheatley 2020, s. 779.

<sup>249</sup> World Bank Group 2020, s. 20.

<sup>250</sup> Ember.

Päästöjen arvioidaan kehittyvän eri aloilla siten, että laitosten päästöt vähenevät ennen kaikkea energiantuotannossa, kun taas tehdas- ja rakennusteollisuuden päästöt vähenevät hitaammin vuoteen 2030 asti. Lentoliikenteen päästöjen odotetaan kasvavan ainakin vuoteen 2030 asti.<sup>251</sup>

## 4.2 Saastuttaja maksaa -periaate

Päästökauppadirektiivi on siis edellisessä alaluvussa todetulla tavalla saavuttanut pääasialliseen tavoitteensa, eli päästövähennystavoitteen, ilmaisjaosta huolimatta. Seuraavassa tarkastellaan ilmaisjakoa laajemmin EU:n oikeusjärjestelmässä: EU:n ympäristöoikeuden keskeisen saastuttaja maksaa -periaatteen kannalta ja EU-oikeuden yleisen oikeusperiaatteen suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Päästökauppadirektiivi perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklaan eli ympäristöoikeusperustaan<sup>252</sup>. Ympäristöoikeusperustan mukaan parlamentti ja neuvosto ”päättävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen – – unionin toimista 191 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi”. Direktiivi perustuu siis 191 artiklaan, joka koskee EU:n ympäristöpolitiikkaa. Sen tavoitteena on muun muassa ”sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen”. 191 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”[u]nionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja *saastuttajan olisi maksettava*”.<sup>253</sup>

---

<sup>251</sup> Nissen ym. 2020, s. 37–38 ja 41.

<sup>252</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, johdanto (s. 1) ja KOM(2015) 337 lopullinen, s. 4. Alkuperäisessä direktiivissä oikeusperusta oli Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artikla, joka vastaa nykyistä SEUT 192 artiklaa. Ympäristöasioissa toimivalta on jaettu, eli EU voi säännellä ympäristöasioita vain, jos jäsenvaltiot eivät riittävällä tasolla voi saavuttaa toiminnan tavoitteita itse (SEUT 5 artiklan 3 kohta).

<sup>253</sup> Korostus kirjoittajan.

Ilmaisjaon kannalta olennaisin on juuri saastuttaja maksaa -periaate eli aiheuttamisperiaate<sup>254</sup>. Periaate ei ole suoraan sovellettavaa oikeutta, vaan se on sovellettavissa vain, kun sitä tarkennetaan sekundäärilainsäädännöllä<sup>255</sup>. Periaate onkin omaksuttu osaksi päästökauppadirektiiviä, jonka johdannossa se mainitaan: ”– – (SEUT) 191 artiklan 2 kohdassa edellytetään unionin ympäristöpolitiikan perustuvan periaatteeseen, jonka mukaan saastuttajan olisi maksettava, ja tällä perusteella direktiivissä 2003/87/EY säädetään siirtymisestä täysimääräiseen huutokauppaan ajan myötä.”<sup>256</sup>

Saastuttaja maksaa -periaate lisättiin Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimukseen vuonna 1987, mutta sen sisältöä ei määritellä perustamissopimuksessa<sup>257</sup> eikä liioin nykyisissä perussopimuksissa. Periaatteen nimi kuvaa sen ydinsisällön: saastumisen aiheuttajan tulee maksaa saastuttamisen kustannukset. Hieman tarkemmin periaatteen sisältöä on määritelty EUT:n ratkaisukäytännössä. EUT:n mukaan toiminnanharjoittajan, joka aiheuttaa ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, olisi pääsääntöisesti *vastattava tarvittavien ehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden kustannuksista*<sup>258</sup>. Periaatetta voidaan siis soveltaa joko ennaltaehkäisevästi siten, että toiminnanharjoittaja vastaa ennaltaehkäisevän politiikan toimeenpanemisesta aiheutuvista kustannuksista<sup>259</sup> taikka jälkikäteen siten, että toiminnanharjoittaja vastaa saastuneen ympäristön ennalleen saattamisesta. Näiden lisäksi periaate voi esiintyä siinä muodossa, että saastuttajalle annetaan maksua vastaan lupa harjoittaa saastuttavaa toimintaa.<sup>260</sup>

---

<sup>254</sup> Englanniksi polluter pays principle. Lisäksi oikeusperustassa mainitaan ympäristönsuojelun korkea taso, ennalta varautumisen periaate, ennaltaehkäisyn periaate ja lähdeperiaate (ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä).

<sup>255</sup> C-534/13, *Fipa Group ym.*, kohta 40, jonka mukaan yksityiset tahot eivät voi vedota saastuttaja maksaa -periaatteeseen sellaisenaan.

<sup>256</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 7.

<sup>257</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-126/01, *GEMO SA*, kohta 67.

<sup>258</sup> C-534/13, *Fipa Group ym.*, kohta 18.

<sup>259</sup> Esimerkiksi siten, että vaaditaan parhaan mahdollisen tekniikan käyttämistä (Langlet & Mahmoudi 2016, s. 56).

<sup>260</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-293/97, *Standley ym.*, kohdat 92–97. Maksu voi olla myös veron muodossa (Langlet & Mahmoudi 2016, s. 56).

Päästökaupassa saastuttaja maksaa -periaate on toimeenpantu viimeiseksi mainitulla tavalla. EUT:n mukaan ”saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tavoitteena on vahvistaa kasvihuonekaasupäästöjen hinta ja jättää toimijoiden valittavaksi, maksavatko ne tämän hinnan vai vähentävätkö ne päästöjään”<sup>261</sup>. Saastuttaja maksaa -periaatteella pyritään siis lähinnä vastuullistamaan kutakin asianomaista laitosta yrityskohtaisesti<sup>262</sup>. Periaatteen idea onkin antaa päästöille hinta, ei estää niitä. Saastuttaminen siis keskittyy niille yrityksille, jotka hyötyvät siitä eniten<sup>263</sup>. Julkisasiamiehen mukaan ”[s]aastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti yhteiskunnan ei pitäisi kantaa saastumisen korjaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia yleisen verotuksen avulla, vaan kustannukset pitäisi antaa pilaantumisen aiheuttajan kannettavaksi. Ympäristönsuojeluun liittyvät kustannukset olisi sisällytettävä yrityksen tuotantokustannuksiin.”<sup>264</sup> Periaatetta on kritisoitu siitä, että sillä ylipäättään oikeutetaan saastuttaminen<sup>265</sup>. Kritiikki ei ole osuvinta ilmastopäästöjen tapauksessa, jossa päästöjen globaali määrä on ongelma, ei päästöksi luokiteltava hiilidioksidi sinänsä<sup>266</sup>.

Periaatteen etuja kuvaillaan osuvasti EU:n suosituksessa vuodelta 1975, joka oli ensimmäinen periaatetta koskeva soft law -instrumentti<sup>267</sup>. ”Se, että saastuttajat maksavat oman saastuttamisensa vastaisen taistelun kulut, kannustaa niitä saastuttamaan vähemmän ja pyrkimään löytämään vähemmän saastuttavia tuotteita tai teknologioita ja siten mahdollistetaan järkevämpi ympäristön resurssien käyttö. Lisäksi periaate täyttää tehokkuuden ja yhdenmukaisten käytäntöjen kriteerit.”<sup>268</sup> Periaate ei itsessään kerro vielä mitään esimerkiksi siitä, mikä on oikea hinta saastuttamiselle<sup>269</sup> ja kuka on saastuttaja esimerkiksi tuotantoketjussa, joka alkaa öljyn poraamisesta ja päättyy autolla ajamiseen<sup>270</sup>. EU:n päästökaupassa ongelmat on ratkaistu siten, että

---

<sup>261</sup> T-370/11, *Puola v. komissio*, kohta 90.

<sup>262</sup> T-614/13, *Romonta v. komissio*, kohta 81.

<sup>263</sup> Van Calster & Reins 2017, s. 37.

<sup>264</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-126/01, *GEMO SA*, kohta 66.

<sup>265</sup> Ks. esim. Schwartz 2010, s. 255 ja Ekroos ym. 2014, s. 33.

<sup>266</sup> Toisaalta määrä tekee myrkyn muidenkin päästöjen tapauksessa.

<sup>267</sup> Van Calster & Reins 2017, s. 38.

<sup>268</sup> Council Recommendation 1975, Annex, 1 kohdan toinen alakohta.

<sup>269</sup> Van Calster & Reins 2017, s. 38.

<sup>270</sup> Langlet & Mahmoudi 2016, s. 56.

hinta määräytyy markkinoilla tarjolla olevien päästöoikeuksien määrän vaikuttaessa asiaan. Saastuttajat on määritelty tuotantoketjun alkupäähän, ja ajatuksena on, että saastuttamisen hinta siirtyy tuotteen jalostusketjussa eteenpäin.

Mikä sitten on saastuttaja maksaa -periaatteen oikeudellinen merkitys? EU:n sekundäärilainsäädännön on noudatettava oikeusperustaansa. SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan ”[u]nionin ympäristöpolitiikka perustuu – periaatteille, joiden mukaan – saastuttajan olisi maksettava”. Periaatetta on siis noudatettava ympäristöoikeusperustaan perustuvassa päästökauppadirektiivissä<sup>271</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on kiistelty siitä, onko SEUT 191 artiklan 2 kohdan periaatteita pidettävä pakottavina vai ei<sup>272</sup>. Käytännön seuraukset näistä eri tulkinnoista eivät tosin välttämättä juuri poikkea toisistaan<sup>273</sup>. Lisäksi, vaikka päätyisi siihen, että periaate on sitova tai pakottava, tämä ei ratkaise sitä, mitä sitovuus tai pakottavuus tarkoittaa. SEUTissa ei määritellä, *miten* periaate tulee huomioida. Langletin & Mahmoudin mukaan periaate tulee käyttöön lähinnä silloin, kun sekundäärilainsäädännössä jo vastuutetaan tietty taho maksamaan saastuttamisesta. Periaate voi tulla avuksi, kun maksamiseen liittyvää sekundäärilainsäädäntöä tulkitaan.<sup>274</sup> Periaatteesta itsestään taas ei voi johtaa velvoitteita, ne vain antavat EU:lle toimivallan velvoitteiden säätämiseen<sup>275</sup>. Päästökauppadirektiivin kannalta tämä tarkoittaa, ettei periaatteen nojalla voida kyseenalaistaa esimerkiksi sitä, miksei meriliikennettä ole sisällytetty päästökauppajärjestelmään. Entäpä lentoliikenne ja laitokset, jotka on jo vastuutettu maksamaan päästökaupassa – voiko niitä koskevan ilmaisjaon kyseenalaistaa saastuttaja maksaa -periaatteen vastaisena? Näkemys, jonka mukaan saastuttaja maksaa -periaate ei ole pakottava johtaisi

---

<sup>271</sup> C-284/95, *Safety Hi-Tech*, kohta 36, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjän ”on noudatettava toteuttaessaan ympäristöpolitiikkaa” mm. saastuttaja maksaa -periaatetta, sekä C-127/02, *Waddenzee*, kohta 44, jonka mukaan luontodirektiiviä ”on tulkittava” ennalta varautumisen periaatteen valossa. Ennalta varautumisen periaate lukeutuu saastuttaja maksaa -periaatteen tavoin SEUT 191 artiklan ympäristöoikeusperiaatteisiin.

<sup>272</sup> Winter 2004, s. 22 ja 27 sekä de Sadeleer 2012, s. 407, joka luonnehtii periaatetta pakottavaksi mm. koska SEUT 191 artiklan 2 kohdassa käytetään muotoilua ”shall be based” eli ”perustuu”. Vrt. Krämer (2012, s. 14–15), joka ei pidä SEUT 191:n oikeusperiaatteita sitovina sääntöinä, joita ei voi rikkoa, vaan enemmän yleisinä suuntaviivoina. Tähän viittaa myös esim. C-534/13, *Fipa Group ym.*, kohta 39 ja C-378/08, *ERG*, kohta 45, jossa kuvaillaan mm. saastuttaja maksaa -periaatetta siten, että ”[t]ässä määräyksessä rajoitutaan – määrittelemään yhteisön yleiset tavoitteet ympäristön alalla”.

<sup>273</sup> Näin huomauttaa perustellusti Krämer (2012, s. 14) sillä perusteella, että EUT:lla on korkea kynnys katsoa ympäristöoikeusperiaatteita rikotuksi, mitä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

<sup>274</sup> Langlet & Mahmoudi 2016, s. 56.

<sup>275</sup> Krämer 2012, s. 14.

lopputulemaan, jossa ilmaisjaon kritiikille kyseisen periaatteen valossa ei olisi juuri sijaa. Tämän tutkielman lähtökohta on toinen: koska lentoyhtiöt ja laitokset on jo vastuutettu maksamaan päästöistä ja direktiivissä viitataan lisäksi saastuttaja maksaa -periaatteeseen, voidaan tarkastella, toteuttaako ilmaisjakoon nojaava päästökauppajärjestelmä saastuttaja maksaa -periaatetta<sup>276</sup>.

Periaatteen oikeudellisen merkityksen määrittelee viime kädessä EUT<sup>277</sup>, jonka on punnittava periaatetta suhteessa muihin periaatteisiin ja niihin päämääriin, joita tavoitellaan sekundäärlainsäädännöllä, jolla saastuttaja maksaa -periaate on toimeenpantu.

### 4.3 Ilmaisjaon perustelut

Päästökauppadirektiivissä perustellaan ilmaisjaosta luopumista saastuttaja maksaa -periaatteella: ”– (SEUT) 191 artiklan 2 kohdassa edellytetään unionin ympäristöpolitiikan perustuvan periaatteeseen, jonka mukaan saastuttajan olisi maksettava, ja tällä perusteella direktiivissä 2003/87/EY säädetään siirtymisestä täysimääräiseen huutokauppaan ajan myötä”.<sup>278</sup> Ilmaisjasta ei ole kuitenkaan vielä luovuttu, vaan valtaosa lentoliikenteen ja teollisuuslaitosten päästöoikeuksista jaetaan ilmaiseksi<sup>279</sup>. Ilmaisjaon suuri määrä johtaa kysymykseen siitä, onko ilmaisjako ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa ja jos on, onko se perusteltavissa.

Komissio on tunnistanut ilmaisjaon ja saastuttaja maksaa -periaatteen välisen ristiriidan. Komission perustelut ilmaisjolle voi jakaa kahteen ryhmään: päästövähennysargumenttiin ja kilpailukykyargumenttiin. Päästövähennysargumentin mukaan oikeutus EU:n ympäristöpolitiikan yleisistä periaatteista poikkeamiselle on se, että muutoin on riski, että päästöt kasvavat toisaalla<sup>280</sup>. Tämä olisi ristiriidassa päästökauppadirektiivin pääasiallisen tavoitteen kanssa, joka on vähentää päästöjä. Komissio vetoaa siis hiilivuodon riskiin, joka vaarantaisi direktiivin

---

<sup>276</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 7. Jotakin EU:n toimenpidettä ei voida kuitenkaan julistaa pätemättömäksi, koska se on SEUT 191:n periaatteiden vastainen (Krämer 2012, s. 15).

<sup>277</sup> Ks. esim. Kingston 2020, s. 2.

<sup>278</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 7.

<sup>279</sup> Nissen ym. 2020, s. 13 ja 16.

<sup>280</sup> SWD(2015) 135 final, s. 28.



tavoitteet. Direktiivin johdannossa perusteluna on myös se, että ilmaisjaosta luovutaan eli siirytään täysimääräiseen huutokauppaan ”ajan myötä”. Ilmaisjako on EU:n mukaan oikeutettua niin kauan kuin muissa merkittävässä talouksissa ei ryhdytä vastaaviin ilmastopoliittisiin toimiin.<sup>281</sup> Lisäksi komission mukaan ilmaisjako on saastuttaja maksaa -periaatteen mukaista, koska ilmaisjaon määrää on rajoitettu<sup>282</sup>.

Toisekseen komissio on käyttänyt kilpailukykyargumenttia<sup>283</sup>. Komissio perusteli ilmaisjaon jatkamista neljännellä päästökauppaudella sillä, että varmistetaan ”ennakoitavuus ja avoimuus eurooppalaisen teollisuuden kannalta” ja vastataan ”kysymyksiin, jotka liittyvät kilpailukykyyn globalisoituneessa maailmassa”. Direktiivin tavoitteena on komission mukaan päästövähennysten lisäksi teollisuuden kilpailukyvyn turvaaminen sekä vähähiilisen nykyaikaistamisen ja innovoinnin edistäminen.<sup>284</sup> Komissio ei määrittele kilpailukyvyn käsitettä, mutta yleisesti se viittaa yrityksen tai alan kykyyn selviytyä kilpailusta markkinoilla, kasvaa ja olla kannattava<sup>285</sup>. Komissio korostaa dokumenteissaan kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamista. Itse direktiivissä ei mainita suoraan, että juuri (kansainvälisen) kilpailukyvyn turvaaminen kuuluisi direktiivin tavoitteisiin. EUT on kuitenkin hyväksynyt lähtökohdaksi, että ilmaisjaon tarkoitus on lieventää päästökaupan taloudellista vaikutusta ehkäisemällä kilpailukyvyn menettämistä<sup>286</sup>. EUT on myös katsonut, että yhteisön valmistajien suojeleminen kilpailuhaitoilta on hyväksyttävä yhteisön lainsäätäjän tavoite<sup>287</sup>. Kilpailukyvyn ylläpidon voikin katsoa kuuluvan päästökauppadirektiivin alatavoitteisiin. Alatavoitteita on noudatettava päätavoitetta tavoiteltaessa.<sup>288</sup> Alkuperäisen direktiivin johdannossa alatavoitteisiin lukeutuivat talouden kehityksen ja työllisyyden turvaaminen sekä sisämarkkinoiden toiminnan häiriötön toiminta ja kilpailun

---

<sup>281</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 7.

<sup>282</sup> SWD(2015) 135 final, s. 23.

<sup>283</sup> Edell., s. 29.

<sup>284</sup> KOM(2018) 842 lopullinen, s. 8–9.

<sup>285</sup> Sato & Dechezleprêtre 2017, s. 184, alaviite.

<sup>286</sup> C-566/11, *Iberdrola ym.*, kohta 39. ”– – päästöoikeuksien maksutta jakamisella [pyritään] – – lieventämään Euroopan unionin päästöoikeuksien markkinoiden välittömän ja yksipuolisen käyttöön ottamisen taloudellista vaikutusta välttämällä tiettyjen tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotannonalojen kilpailukyvyn menettäminen.” Englanninkielisessä versiossa käytetään ilmaisua *preventing a loss of competitiveness*, joka vastaa suomenkielisen käännöksen ”välttäminen” sijaan ennemminkin ”ehkäisemistä”.

<sup>287</sup> C-558/07, *S.P.C.M. ym.*, kohta 57.

<sup>288</sup> Ks. esim. C-540/14 P, *DK Recycling und Roheisen v. komissio*, kohdat 49–50.

vääristymisen välttäminen<sup>289</sup>. Julkisasiamies on katsonut, että ilmaisjako ”kuuluu tavoitteen, jonka mukaan talouden kehitykselle ja työllisyydelle koituu mahdollisimman vähän haittaa” ja että ”[t]ätä periaatteessa legitiimiä tavoitetta vastaa varsinkin kansainväliseen kilpailuun osallistuvien yritysten rasituksen rajoittaminen”.<sup>290</sup> Vuoden 2018 direktiivissä ei puhuta kilpailukyvyistä, vaan ainoastaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti, mutta kilpailukyvyn ylläpidon voi yhä katsoa lukeutuvan direktiivin alatavoitteisiin<sup>291</sup>.

Kiinnostavaa kyllä, EUT on jossain määrin tyrmännyt päästövähennysargumentin toteamalla, että päästökaupan tärkeimpänä tarkoituksena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä *unionissa*<sup>292</sup>. EUT on oikeassa siinä, että direktiivin tarkoitus on vain EU:n päästöjen vähentäminen<sup>293</sup>. Olisi kuitenkin päästökauppadirektiivin hengen vastaista, että direktiivi johtaisi globaaliin päästöjen kasvuun. Onhan direktiivi yksi keino YK:n ilmastopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ilmastonmuutoksen torjunnassa olennaista on päästöjen väheneminen globaalisti, eikä paikallisista vähennyksistä ole hyötyä, mikäli ne johtavat päästöjen kasvuun toisaalla. EUT ei myöskään katso, että ilmaisjako olisi kytköksissä päästövähennystavoitteen, siinä missä komissio katsoo ilmaisjaon tukevan sitä, että päästöt vähenevät. EUT:n mukaan ilmaisjaolla ”pyrittiin välttämään yritysten kilpailukyvyn menettäminen”, eikä se ”siis koske suoraan päästöjen vähentämistä koskevaa ympäristötavoitetta”<sup>294</sup>. EUT:n näkemys voi tosin johtua

---

<sup>289</sup> Vuoden 2003 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 5 ja 7. Samoja elementtejä on myös vuoden 2009 päästökauppadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleessa 23.

<sup>290</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 ja C-640/11, *Iberdrola ym.*, kohta 58.

<sup>291</sup> Ei ole syytä katsoa, että EUT:n kanta olisi muuttunut, vaikka asiasta ei enää mainita nykyisen direktiivin johdannossa. Ks. esim. C-540/14 P, *DK Recycling und Roheisen v. komissio*, kohdat 49–50. Myöskään komission perustelut ilmaisjaolle eivät ole muuttuneet.

<sup>292</sup> T-614/13, *Romonta v. komissio*, kohta 71. Tapauksessa saksalaisyritys Romonta GmbH:n mukaan se, että komission päätöksestä puuttui kohtuutonta rasitusta koskeva lauseke, jonka nojalla olisi voitu jakaa lisäpäästöoikeuksia, ei hyödytä ilmaston suojelua muun muassa siksi, että tämä johtaisi yhtiön konkurssiin, mikä ei johtaisi päästöjen absoluuttiseen vähenemiseen, sillä tuotteiden kysyntä ei lakkaisi ja unionin ulkopuolelle sijoittautuneet kilpailijat vastaisivat siihen.

<sup>293</sup> Oikeusperusta SEUT 191 ei sinänsä estä sitä, että säädettäisiin ilmastopäästöjen vähentämisestä EU:n ulkopuolella, sillä oikeusperustassa ei rajata ilmastonmuutoksen torjuntaa ja ympäristönsuojelua EU-tasolle (ks. Langlet & Mahmoudi 2016, s. 36 ja Jans & Vedder 2012, s. 37–38).

<sup>294</sup> C-566/11, *Iberdrola ym.*, kohta 45.

siitä, että kyseinen ratkaisu koski ensimmäisiä päästökauppakausia, jolloin liki kaikki päästö-oikeudet jaettiin ilmaiseksi. EUT puhuukin ilmaisjaosta siirtymätoimenpiteenä ja menneessä aikamuodossa. Ratkaisu ei siis välttämättä kerro EUT:n kannasta nykyiseen, vuoteen 2030 jatkettuun ilmaisjakoon hiilivuotoriskialoilla.

On myös niin, ettei ilmaisjaon perusteita eli kilpailukyky- ja päästövähennysargumentteja voi pitää täysin erillisinä. Kyse on saman tapahtumaketjun eri vaiheista: kilpailukyvyn heikentyminen voi johtaa päästöjen valumiseen EU:n ulkopuolelle<sup>295</sup>. Turvaamalla kilpailukyky turvataan päästöjen tosiasiallinen vähentyminen. Argumenttien kytkeminen yhteen perustuu toki oletukselle, että päästökauppa ilman ilmaisjakoa johtaisi hiilivuotoon. Tästä ei ole selkeää näyttöä, mutta viitteitä tähän suuntaan on, mitä on käsitelty tarkemmin luvussa 3.3.3.

#### 4.4 Suhteellisuusperiaate

Ilmaisjakoa perustellaan siis hiilivuodon riskillä ja kilpailukyvyn ylläpidolla, mutta ovatko ne riittäviä perusteita ottaen huomioon direktiivin oikeusperustaan kuuluvan saastuttaja maksaa -periaatteen? Vastausta on etsittävä EU:n oikeusperiaatteista ja EUT:n ratkaisukäytännöstä. EU:n perussopimusten ja direktiivien tulkinnat eivät saa olla ristiriidassa EU:n yleisten oikeusperiaatteiden kanssa<sup>296</sup>. EU:n eri oikeusperiaatteet eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa, vaan niitä on punnittava toisiaan vasten<sup>297</sup>.

EUT ei ole kyseenalaistanut ilmaisjaon ja saastuttaja maksaa -periaatteen välistä ristiriitaa. Sen mukaan ympäristön suojeleminen pitää kuitenkin tasapainottaa taloudellisten intressien kanssa<sup>298</sup>. Lopulta punninta palautuu EU:n keskeiseen oikeusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen. Sen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>299</sup>. Raitio & Tuomisen mukaan ”[y]ksinkertaisimmillaan suhteellisuusperiaatteessa on kyse siitä, kuinka paljon valtion toimenpiteet voivat rajoittaa

---

<sup>295</sup> Tätä ilmentää myös vuoden 2009 päästökauppadirektiivin johdanto-osan perustelukappale 24.

<sup>296</sup> Raitio & Tuominen 2020, s. 270 ja SEUT 263 artikla.

<sup>297</sup> Krämer 2012, s. 8 ja SEUT 7 artikla. Ks. myös Winter 2004, s. 15.

<sup>298</sup> C-343/09, *Afton Chemical*, kohta 68.

<sup>299</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) konsolidoitu toisinto, 5 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta.

yksityisten vapauksia”<sup>300</sup>. Suhteellisuusperiaate voidaan tiivistää kolmeen EUT:n linjaukseen: 1) säädöksillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, 2) kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava ja 3) toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden<sup>301</sup>. Ilmaisjakoa osana direktiiviä on siten tarkasteltava siitä näkökulmasta, mikä on tarpeellista päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi, huomioiden haitat suhteessa näihin päämääriin.

EU:n lainsäätäjällä on sen käyttäessä sille myönnettyä toimivaltaa laaja harkintavalta, kun sen toimintaan liittyy poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekeminen ja kun sen on suoritettava monitahoisia arviointoja<sup>302</sup>. Tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen<sup>303</sup>. Tällaista selvää suhteettomuutta EU:n toimielimiltä edellytettäessä päädytäänkin vain harvoin siihen, että EU:n toimenpide olisi laitton<sup>304</sup>. Lainsäätäjän harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja soveltamisalaa, vaan tietyssä laajuudessa myös itse tilanteen arviointia. Valvoessaan tällaisen toimivallan käyttöä yhteisöjen tuomioistuimen on siis tutkittava ainoastaan, onko tätä toimivaltaa käytettäessä tehty ilmeistä virhettä, onko käytetty väärin harkintavaltaa tai onko kyseinen toimielin selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat.<sup>305</sup> Harkintavallan käyttö edellyttää yhtäältä sitä, että EU:n lainsäätäjä ennakoi ja arvioi luonteeltaan monitahoista ja epävarmaa ekologista, teollista, teknistä ja taloudellista kehitystä ja toisaalta vertailee ja sovittelee SEUT 191 artiklan tavoitteita, periaatteita ja intressejä<sup>306</sup>.

---

<sup>300</sup> Raitio & Tuominen 2020, s. 274.

<sup>301</sup> Esim. C-343/09, *Afton Chemical*, kohta 45 ja T-370/11, *Puola v. komissio*, kohta 64. Jaottelu esim. Van Calster & Reins 2017, s. 21–22.

<sup>302</sup> Esim. C-127/07, *Arcelor Atlantique ja Lorraine ym.*, kohta 57 ja C-343/09, *Afton Chemical*, kohta 46.

<sup>303</sup> Esim. C-558/07, *S.P.C.M. ym.*, kohta 42 ja C-343/09, *Afton Chemical*, kohta 46.

<sup>304</sup> Raitio & Tuominen 2020, s. 276.

<sup>305</sup> C-120/99, *Italia v. neuvosto*, kohta 44.

<sup>306</sup> T-16/04, *Arcelor v. parlamentti ja neuvosto*, kohta 143.

Päästökauppa on juuri tällainen normatiivinen ratkaisu, jossa EU:lla on edellä todetulla tavalla laaja harkintavalta<sup>307</sup>. Ilmaisjako voitaisiin katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se olisi ilmeisen soveltumaton toimenpide direktiivin päämäärien saavuttamiseksi. Ilmaisjako voitaisiin siten katsoa soveltumattomaksi, jos se olisi vaarantanut tai vaarantaisi päästökauppadirektiivin tavoitteet, eli tärkeimpänä 21 prosentin päästövähennykset vuoteen 2020 mennessä ja 43 prosentin vähennys vuoteen 2030 mennessä, jota tosin ollaan kiristämässä. Tähän mennessä päästövähennystavoitteet on saavutettu. Asiaa voi tarkastella kääntäen siltä kannalta, olisiko suhteellisuusperiaatteen vastaista *lopettaa ilmaisjako*, jos ilmaisjako ei vaaranna direktiivin päämääriä, mutta lieventää kilpailuhaittaa. Mikäli päästövähennystavoitteet ovat saavutettavissa myös lievemmillä taloudellisella haitalla käyttämällä ilmaisjakoa, on ratkaisukäytännön perusteella valittava tämä vaihtoehto.

Eräänlainen kehoitus suhteellisuusperiaatteen käyttöön on myös SEUT 191 artiklan 3 kohta, jonka mukaan EU ottaa ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan huomioon ”toimien toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset”<sup>308</sup>. Muita huomioitavia asioita ovat kyseisen kohdan mukaan saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot, ympäristöolot unionin eri alueilla, unionin eri alueiden tasapainoinen kehitys ja unionin taloudellinen ja sosiaalinen kehitys kokonaisuutena. Viimeksi mainitussa on kyse erilaisista jäsenvaltioiden kehityksen perusteella myönnytyistä poikkeuksista velvoitteissa<sup>309</sup>. Päästökauppassa esimerkiksi osa päästöoikeuksista jaetaan EU-keskiarvoa alhaisemman BKT:n perusteella<sup>310</sup>.

EUT:n mukaan unionin tuomioistuimet eivät voi omalla tieteellisiä ja teknisiä tosiseikkoja koskevalla arvioinnillaan korvata arviointia, jonka tekee lainsäätäjä, jolle kyseinen tehtävä annetaan perussopimuksessa<sup>311</sup>. Unionin toimielinten täytyy kuitenkin kyetä tuottamaan ja esittä-

---

<sup>307</sup> C-203/12, *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka*, kohdat 35–36.

<sup>308</sup> Jans & Vedder 2012, s. 55.

<sup>309</sup> Edell., s. 55.

<sup>310</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10 artiklan 2 kohta ja vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 8.

<sup>311</sup> Esim. C-5/16, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, kohta 150 ja C-343/09, *Afton Chemical*, kohta 28.

mään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla toimen perustana olevat seikat, jotka oli otettava huomioon kyseessä olevan toimen riidanalaisten toimenpiteiden perustelemiseksi ja joihin niiden harkintavallan käyttö perustuu<sup>312</sup>. Komissio onkin perustellut ilmaisjakoa a) hiilivuodolla eli päästöjen lisääntymisellä EU:n ulkopuolella ja b) kilpailuhaitalla. Kilpailuhaitan olemassaolo lienee helpompaa näyttää, eli se, että jos EU:ssa sijaitsevan yrityksen täytyy maksaa päästöoikeuksista, sillä on huonompi kilpailuasetelma kuin samoilla markkinoilla olevalla EU:n ulkopuolisella yrityksellä, joka ei maksa päästöoikeuksista. Sen sijaan on edellä käsitellyllä tavalla epävarmaa, missä määrin päästökauppa johtaa hiilivuotoon. Ilmaisjaon tieteelliset perusteet ovat siis melko suurpiirteiset. EUT:n mukaan lainsäätäjän laajaan harkintavaltaan kuuluu kuitenkin muun muassa hyvin monitahoisten tieteellisten ja tosiseikkojen ja niiden toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden määrittäminen<sup>313</sup>. Hiilivuodon riskin arviointi on siis EU:n lainsäätäjän toimivallassa eikä EUT voi siihen puuttua niin kauan kuin EU pystyy esittämään, mihin sen valinnat perustuvat. ”Kun unionin lainsäätäjän on arvioitava annettavinaan olevien säännösten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä tarkasti ennakoimaan, tätä arviointia voidaan pitää virheellisenä vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä annettaessa lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen”<sup>314</sup>.

EU on perustellut teollisuuslaitosten ilmaisjaon kattavasti sekä direktiivin johdannossa että valmisteludokumenteissa, mutta lentoliikenteen ilmaisjakoa ei perustella päästökauppadirektiivissä ja sen nojalla annetuissa asetuksissa ja päätöksissä lainkaan. Lentoliikenteen päästöoikeuksien maksuttomuutta ei voidakaan samalla tavalla perustella hiilivuodolla ja kilpailukyvylä, kun lentoliikennettä ei voi siirtää päästökauppamaiden ulkopuolelle teollisuustuotannon tapaan<sup>315</sup>. Ilmailun päästökauppa koskee nykyisin ETA:n sisäisiä lentoja, ja näillä markkinoilla kaikki kilpailijat joutuvat kantamaan samat päästöoikeuskustannukset. Hiilivuotoa tapahtuu

---

<sup>312</sup> C-5/16, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, kohta 153.

<sup>313</sup> Edell., kohta 150.

<sup>314</sup> C-203/12, *Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka*, kohta 37.

<sup>315</sup> Tiettyyn ETA-alueella sijaitsevaan kohteeseen suuntaavan EU-matkustajan mahdollisuus kiertää lentolipun hintaan kohdistuvaa päästöoikeuskustannusta rajoittuu nykyisessä järjestelmässä lähinnä raja-alueisiin, esimerkiksi Virossa asuva henkilö lentäisi Kanariansaarille Pietarista Tallinnan sijaan. Usein tämänkin esteeksi tulevat viisumi- ym. kustannukset. EU:ssa on suhteellisen vähän alueita, joilta voi nopeasti ja edullisesti siirtyä ilman lentämistä päästökauppaa harjoittamattomaan valtioon.

toki myös lentoliikenteen piirissä, mutta eri tavalla kuin laitosten tapauksessa<sup>316</sup>. Drayn & Doymen mukaan lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen hinnoittelu kuitenkin *estää hiilivuotoa*, ei lisää sitä. Hiilen hinnoittelu siis lisää päästövähennyksiä myös sen alueen ulkopuolella, johon politiikkatoimet kohdistuvat. Tämä johtuu siitä, että lentolippujen hinnan merkittävä nosto vähentäisi lentämistä, mikä vähentäisi myös jatkoyhteyksiä muissa maissa.<sup>317</sup> Lentolippujen hinnan noustessa syntyisi siis ”negatiivista hiilivuotoa”, koska kuluttajat muuttaisivat käyttäytymistään<sup>318</sup>. Tutkimuksessa ei tarkasteltu koko ETA-aluetta, vaan mallinnettiin tilannetta, jossa Britanniaan saapuvan ja lähtevän lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen hintaa nostettaisiin merkittävästi<sup>319</sup>. Tutkimusasetelma on kuitenkin ainakin jossain määrin verrattavissa tilanteeseen, jossa sekä ETA:n sisäiset että ulkoiset lennot kuuluisivat päästökauppaan ilman ilmaisjakoa. Lentoliikenteen päästöoikeuksien maksullisuus ei siis välttämättä johtaisi ainakaan merkittävään hiilivuotoon, vaan voisi jopa vähentää päästöjä globaalisti.

## 4.5 Johtopäätökset

Ilmaisjakoa arvioitaessa täytyy muistaa, että vain tehokkaimmat laitokset saavat kaikki päästöoikeutensa ilmaiseksi ja suurin osa laitoksista joutuu nykyisin ostamaan päästöoikeuksia. Suurin osa laitoksista siis joutuu maksamaan ainakin osasta päästöoikeuksista, minkä vuoksi saastuttaja maksaa -periaatteen voi sanoa ainakin jossain määrin toteutuvan. Päästökaton maldatuessa päästöoikeuden hinnan ennustetaan kasvavan, mikä myös toteuttaa saastuttaja maksaa -periaatetta. Ilmaisjaon voi tästä huolimatta katsoa olevan ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa, koska teollisuuslaitokset ja lentoliikenne saavat merkittävän osan päästöoi-

---

<sup>316</sup> Hiilivuotoa voi tapahtua niin lentoliikenteen kuin lentoyhtiöidenkin toiminnan muutosten vuoksi. Lentoyhtiöt voivat esimerkiksi siirtää saastuttavammat koneet reiteille, joita päästöhinnoittelu ei koske. Matkustajat, etenkin lomamatkailijat, voivat valita kohteeseen maan, jonne suuntautuvan lennon hinta on edullisempi kuin sellaisella reitillä, jonka päästöt hinnoitellaan. (Dray & Doyme 2019, s. 1284–1285 ja 1287–1288). Tällainen voisi yleistyä, mikäli lentoliikenteen päästökaupan soveltamisala pysyisi vain ETA-maiden sisäisissä lennoissa ja päästökauppasääntely kiristyisi nostaen lentolippujen hintoja. Mikäli lentoliikenteen päästökauppa laajenisi taas myös ns. kansainvälisiin lentoihin, matkustajat voisivat valita vaihtoyhteytensä ETA-alueen ulkopuolelta siten, että tällaiset lentoliikenteen solmukohdat eli ”hubit” voisivat siis vain siirtyä ETA:n ulkopuolelle päästöt mukanaan (Ks. Dray & Doyme 2019, s. 1290).

<sup>317</sup> Dray & Doyme 2019, s. 1293.

<sup>318</sup> Edell., s. 1284.

<sup>319</sup> Mallinnuksessa hinta tuli päästökauppakustannusten päälle kansallisena toimenä.

keuksistaan ilmaiseksi. Saastuttamisen hinta ei ole päästökauppajärjestelmässä suhteessa saastuttamisen määrään<sup>320</sup>. Ristiriita voidaan kuitenkin oikeuttaa laitosten osalta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti huomioimalla päästökauppadirektiivin kilpailukyvyn ylläpitoa koskeva alatavoite sekä hiilivuotoperustelu. Ilmaisjaon merkitystä hiilivuodon ehkäisemisessä on vaikea osoittaa, mutta ottaen huomioon EU:n toimielinten laaja harkintavalta tilanteiden arvioimisessa, voidaan katsoa, että ilmaisjako ei ole yhtenäinen pelkästään direktiivin kilpailukyvyn ylläpitoa koskevan alatavoitteen kanssa, vaan myös pääasiallisen päästövähennystavoitteen kanssa. Vaikka ilmaisjako on hidastanut päästövähennyksiä, se ei ole estänyt tavoitteen toteutumista, vaan vuoden 2020 päästövähennystavoite ylitettiin roimasti. Ottaen huomioon, että EU:n säädöksillä ei saa ylittää tarpeellisuuden rajoja ja että on valittava vähiten rajoittava toimenpide, jonka haitat eivät saa olla liian suuria päämääriin nähden, voidaan katsoa, että ilmaisjako on päästökauppadirektiivin tavoitteiden mukaista, mikäli se *ei estä näiden tavoitteiden toteutumista*. Ilmaisjako on myös päästövähennystavoitteen hengen mukaista, sillä ilman ilmaisjakoa hiilivuoto voisi johtaa päästöjen kasvuun EU:n ulkopuolella. Se, että ilmaisjako on saastuttaja maksaa -periaatteen vastaista, ei siis tarkoita, että se olisi päästökauppadirektiivin tavoitteiden vastaista.

Oikeuskäytännön perusteella ilmaisjaon alasajo olisi myös mahdollista katsoa suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Tapauksessa *Romonta v. komissio* kantaja, saksalainen ruskohiilivahan valmistaja Romonta GmbH katsoi, että komission ilmaisjakoa koskeva päätös<sup>321</sup> loukkasi suhteellisuusperiaatetta, kun päätös ei mahdollistanut ilmaisjakoa kohtuutonta rasitusta koskevan lausekkeen perusteella. Romontan mukaan yrityksen selviytyminen riippui kyseisen lausekkeen nojalla tapahtuvasta lisäpäästöoikeuksien jakamisesta, sillä ilman tällaista jakoa se ajautuisi konkurssiin. Romontan mukaan lausekkeen puuttuminen ei hyödyttänyt ilmaston suojelemaan muun muassa siksi, että laitoksen katoaminen ei johtaisi päästöjen absoluuttiseen vähenemiseen.

---

<sup>320</sup> De Sadeleer (2012, s. 309–310) mukaan suhteellisuusperiaatteesta johtuu, että saastuttajan pitää maksaa suhteessa aiheuttamansa haitan määrään. Tätä ei voi kuitenkaan sanoa selvästi EUT:n kannaksi. Esim. C-293/97, *Standley ym.*, kohdat 46–53 ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-366/10, *Air Transport Association of America ym.*, kohta 153, ohjaavat jossain määrin tällaiseen tulkintaan, mutta ainakaan päästökauppaan tällaista tulkintaa ei voida ulottaa. Julkisasiamies huomautti *Air Transport* -tapauksessa, että lentoyhtiöiden vaatimien päästöoikeuksien määrän suhteuttaminen lennon pituuteen on saastuttaja maksaa -periaatteen mukaista.

<sup>321</sup> Komission päätös 2011.



seen, sillä tuotteiden kysyntä ei lakkaisi ja unionin ulkopuolelle sijoittautuneet kilpailijat vastaisivat siihen, mikä ei synnyttäisi vähempää päästöjä.<sup>322</sup> Kantaja siis vetosi käytännössä siihen, että päästökauppadirektiivi on niin ankara, että yrityksen kilpailukyky katoaa, tuotanto siirtyy ulkomaille ja päästöt eivät vähene. EUT vastasi väitteisiin toteamalla ensinnäkin, että päästökauppadirektiivin ”tärkeimpänä tarkoituksena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä unionissa”. Toisekseen se totesi, että yleisille jakosäännöille on ominaista se, että niillä on suurempi vaikutus tiettyihin laitoksiin kuin toisiin. Kolmanneksi se vetosi ilmaisjakoon hiilivuotoriskialoille, joka vähentää riskiä sille, että ”päästöt pelkästään siirtyvät”. EUT:n mukaan erillisen kohtuutonta räsitystä koskevan lausekkeen puute ei siis ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista muun muassa siksi, että käytössä oli jo ilmaisjako, jota sovelletaan hiilivuotoriskialoille.<sup>323</sup> Tapauksen valossa on mahdollista, että mikäli ilmaisjako lakkautettaisiin, EUT voisi tarkastella yritysten argumentteja hiilivuodosta ja kilpailukykyä toisin. Ilmaisjaon lakkauttaminen saatettaisiin katsoa suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Toisaalta EU:lla olisi edellä sanotun perusteella laaja harkintavalta myös ilmaisjaon alasajossa sen päämäärien tärkeiden vuoksi. Tilanne muuttunee joka tapauksessa, kun EU:n on kiristettävä päästökauppadirektiiviä saavuttaakseen entistä kunnianhimoisemmat vuoden 2030 päästövähennystavoitteet, joihin se on sitoutunut. Tiukempien päämäärien saavuttamiseksi tarvitaan tiukempia toimia, toisin sanoen suhteellisuusperiaatteen mukainen sallittu lievin mahdollinen keino päämäärien saavuttamiseksi voi tiukentua nykyisestä. EUT:n mukaan ”[t]avoiteltujen päämäärien tärkeiden takia voidaan perustella tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset”<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> T-614/13, *Romonta v. komissio*, kohdat 8, 51 ja 65.

<sup>323</sup> Edell., kohdat 71–72. Samoin katsoi julkiasiamies (yhdistetyt asiat C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P ja C-565/14 P, *Romonta, Raffinerie Heide, Arctic Paper Mochenwangen & DK Recycling und Roheisen v. komissio*, kohdat 98 ja 102). Saksalaisyritys Raffinerie Heide katsoi, että koska komission ilmaisjakoa koskeva päätös ei sisällä kohtuutonta räsitystä koskevaa lauseketta, päätös on muun muassa vastoin talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamisen alatavoitetta sekä kannustaa siirtämään tuotantoa kolmansiin maihin, joissa päästökauppajärjestelmää ei sovelleta. Julkiasiamies kuitenkin tyrmäsi väitteet sillä perusteella, että direktiivin ilmaisjakosäännökset ”vastaavat talouden kehityksen ja työllisyyden turvaamista ja tuotannon muualle siirtymisen välttämistä koskevaan alatavoitteeseen.”

<sup>324</sup> Ks. esim. C-331/88, *Fedesa*, kohta 17 ja C-86/03, *Kreikka v. komissio*, kohta 79.

Perustelut lentoliikenteen ilmaisjaolle ETA-alueen sisäisillä lennoilla ovat kuitenkin edellä todetulla tavalla hatarammalla pohjalla. Lentoliikenteen päästökaupan voikin sanoa olevan laitosten päästökauppaa selkeämmin saastuttaja -maksaa periaatteen vastaista. EU:lla on kuitenkin laaja harkintavalta sen suhteen, millä perustein se soveltaa saastuttaja maksaa -periaatetta niin eri tavoin laitosten ja lentoliikenteen ilmaisjaossa. EUT on sitä paitsi hyväksynyt sen, että eri aloja kohdellaan eri tavoin muun muassa sillä perusteella, että aloilla on erilaiset päästöt<sup>325</sup> – ja lentoliikenteen päästöt ovat murto-osa laitosten päästöistä. Olisi silti suotavaa saada lentoliikenteen ilmaisjaon perustelut julki esimerkiksi direktiivin johdantoon teollisuuslaitosten ilmaisjaon tapaan. Lentoliikenteen ilmaisjako toteuttaa kuitenkin direktiivin tavoitteita, koska päästövähennystavoitteet on ainakin toistaiseksi saavutettu ilmaisjaosta huolimatta. Muutoksia voi kuitenkin olla odotettavissa, koska lentoliikenteen päästöjen osuus päästökauppajärjestelmän päästöistä on kasvanut<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> Esim. C-127/07, *Arcelor Atlantique ja Lorraine ym.*, kohta 72. Kyse oli siitä, millä perustein jotkin alat sisällytetään päästökauppaan ja toisia ei.

<sup>326</sup> Nissen ym. 2020, s. 11 ja 16.

## 5. EU:HUN EHDOTETTU HIILITULLIJÄRJESTELMÄ

### 5.1 Hiilitullit ja niiden vaikutukset

EU on hiilidioksidin nettotuojaja, eli EU:hun tuotavien hyödykkeiden tuotannossa on syntynyt enemmän päästöjä kuin täältä vietyjen hyödykkeiden tuotannossa. Vuonna 2016 EU:hun tuotavien hyödykkeiden tuotannossa syntyi hiilidioksidia noin 19 prosenttia siitä määrästä, joka syntyi EU:n sisällä. Toisin sanoen EU:n omien päästöjen päälle tulee noin viidennes tuontipäästöjä. Suomessa osuus oli vielä huomattavasti suurempi, 45 prosenttia.<sup>327</sup> Näihin ”ulkoistettuihin päästöihin” on esitetty ratkaisuksi hiilitulleja. Hiilitulleilla pyritään puuttumaan pitkälti samaan ongelmaan kuin päästökauppajärjestelmän ilmaisjaollakin (hiilivuotosäntely). Ero on siinä, että hiilivuotosäntelyllä yritetään sen nimen mukaisesti puuttua tuotannon *siirtymiseen* EU:n ulkopuolelle. Hiilitulleilla taas voidaan puuttua myös tuotantoon, joka on alun perinkin ollut ulkomailla. Hiilitullien tavoitteet liittyvät ilmastopäästöjen hillinnän lisäksi pyrkimykseen tasoittaa tiukkaa ilmastosäntelyä harjoittavan EU:n kilpailukykyä verrattuna löyhemmän säntelyn tuojamaihin<sup>328</sup>.

Hiilitulli on ilmastopäästöjä koskeva rajamekanismi. Tässä tutkielmassa viitataan rajamekanismin ja hiilitullin käsitteillä samaan asiaan.<sup>329</sup> Kyseessä on maksu, joka asetetaan rajan ylittävälle tuotteelle, joiden alkuperämaassa ei makseta hiilestä. Mekanismi voi koskea tuonti- tai vientihyödykkeitä – komission ehdotuksessa maksu mätkähtäisi tuontituotteille. Hiilitullien tavoitteena on saada kauppatavaran hinta kohdemarkkinoilla heijastamaan kustannuksia, joita kauppatavaralla olisi, jos sitä säänneltäisiin tuotteen kohdemarkkinoiden päästösäännösten mukaan.<sup>330</sup> Englanninkielinen termi *Carbon Border Adjustment* (CBA) viittaa siihen, että päästöistä maksettavaa hintaa yhdenmukaistetaan kotimaisten (tai EU:n sisäisten) ja ulkomaisten

---

<sup>327</sup> Our World in Data. Suomen osuudessa on ollut paljon vuosittaista vaihtelua. Esimerkiksi vuonna 2010 osuus oli noin 32 prosenttia ja vuonna 2015 noin 50 prosenttia.

<sup>328</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 7.

<sup>329</sup> Englanniksi hiilitulleista käytetään muun muassa käsitteitä *Border Carbon Adjustment Mechanism*, *Carbon Border Mechanism* tai *Carbon Inclusion Mechanism*, jotka on suomennettu esimerkiksi hiilimukautukseksi rajoilla tai hiilipäästöjen rajaverojärjestelmäksi. Käsitteillä viitataan usein mekanismeihin, jotka voidaan toteuttaa tullien lisäksi muillakin säntelykeinoilla. Tässä tutkielmassa käsitteellä ”hiilitulli” viitataan yleiskäsitteenä kaikenlaiseen ilmastopäästöjen hinnoitteluun rajalla, vrt. ruotsiksi ”klimattullar”.

<sup>330</sup> Cosbey ym. 2012, s. 7 ja Rameur 2020, s. 9.

tuotteiden välillä. Rajamekanismi on määritelty myös mekanismiksi, jolla tuonti- tai vienti-hyödykkeeseen liitetään veroluonteinen seuraamus, jonka perusteena on tuotantoprosessin suurempi saastuttavuus verrattuna muihin identtisiin.<sup>331</sup> Esimerkiksi keskimääräistä saastuttavampi sementin tuotantoprosessi tietäisi suurempaa maksua rajoilla. Suurempaan saastuttavuuteen perustuva määritelmä ei ole paras mahdollinen kuvaamaan edellä käsiteltävää EU:n hiilitullia, koska sen on kaavailtu perustuvan EU:n vertailuarvoihin, ei tuotteiden tosiasiallisiin päästöihin.

EU on ehdottanut hiilitulleja useita kertoja – tuorein ehdotus sisältyy Vihreän kehityksen ohjelmaan, joka annettiin joulukuussa 2019<sup>332</sup>. EU:n ehdottaman kaltaista hiilitullijärjestelmää ei ole koskaan pantu toimeen. Ainoa toiminnassa oleva hiilitullimekanismi kuuluu Kalifornian päästökauppajärjestelmään<sup>333</sup>. Se on käytössä sähköntuontiin naapuriosavaltioista<sup>334</sup>.

Koska kokemusta hiilitulleista on niukasti, myös niiden vaikuttavuuden arviointi on haastavaa. Mehlingin ym. tarkastelemien tutkimusten perusteella voi sanoa, että hiilitullijärjestelmä lieventää tai estää hiilivuotoa, mutta on vaikea ennustaa, missä mittakaavassa<sup>335</sup>. Cosbeyn ym. tarkastelemissa tutkimuksissa hiilitulli vähentäisi hiilivuotoa kolmanneksella 12 prosentista 8 prosenttiin; toisessa tutkimuksessa 14 prosentista 8 prosenttiin<sup>336</sup>. Hiilitulli eroaa ilmaisjaosta siten, että hiilitulli vähentää globaaleja päästöjä<sup>337</sup>. Päästöjä muodostuu jonkin verran vähemmän tuontimaissa, mutta EU:ssa päästöt sen sijaan kasvavat<sup>338</sup>. Arvioitu päästöjen kasvu EU:ssa johtuu siitä, että kun tuontihinnat nousevat, tuonti vähenee ja tuotanto lisääntyy puolestaan EU:ssa<sup>339</sup>. Päin vastoin on arvioitu myös, että hiilitullit johtaisivat tuotannon *vähene-*

---

<sup>331</sup> Kerkelä & Lahtinen 2011, s. 19.

<sup>332</sup> KOM(2019) 640 lopullinen.

<sup>333</sup> Järjestelmä on kytköksissä Kanadan Quebecin päästökauppajärjestelmään.

<sup>334</sup> Mehling ym. 2019b.

<sup>335</sup> Mehling ym. 2019a, s. 446.

<sup>336</sup> Cosbey ym. 2019, s. 7.

<sup>337</sup> Pyrka ym. 2020b, s. 33.

<sup>338</sup> Kerkelä & Lahtinen 2011, s. 14–15.

<sup>339</sup> Pyrka ym. 2020b, s. 13 ja 22.

*miseen* EU:n energiaintensiivisillä aloilla eli EU:n markkinaosuus pienenisi. Kulutus Euroopassa vähenisi, kun esimerkiksi sementtiä käyttävä rakennusfirma joutuisi maksamaan siitä enemmän.<sup>340</sup>

Arvioiden taustaksi on syytä mainita, että hiilivuotoa voi tapahtua ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin suoraan siten, että tuotantokustannukset kasvavat verrattuna ulkomaisiin kilpailijoihin – tähän EU viittaa puhuessaan kilpailukyvystä päästökaupan ilmaisjaon yhteydessä. Toisekseen siten, että investoinnit siirtyvät pitkällä aikavälillä maihin, joissa ei ole niin tiukkaa ilmastosääntelyä. Kolmas tapa on, että fossiilisen energian kysynnän lasku tiukan ilmastosääntelyn maissa laskee globaalia fossiilisen energian hintaa, eli kulutus lisääntyy toisaalla.<sup>341</sup> Hiilitulleilla ei voi osan tutkimuksista mukaan puuttua viimeksi mainittuun välilliseen hiilivuotoon, joka liittyy muutoksiin kansainvälisessä fossiilisen energian kaupassa<sup>342</sup>. Mehling ym. tosin katsovat, että hiilitulleilla on mahdollista ainakin jossain määrin puuttua myös välilliseen hiilivuotoon<sup>343</sup>.

Mm. Kulovesi suhtautuu hiilitulleihin kriittisesti, koska todisteita hiilivuodosta EU:n päästökauppajärjestelmän takia ei ole<sup>344</sup>. Näkemyksessä on sama ongelma, jota käsiteltiin jo aiemmin hiilivuotoriskialoja koskevassa luvussa 3.3. Hiilivuoto päästökauppajärjestelmän vuoksi on ollut epätodennäköistä, kun liki kaikki teollisuudenalat ovat saaneet runsaasti ilmaisia päästöoikeuksia hiilivuodon ehkäisemiseksi<sup>345</sup>. Toisekseen EU:hun tuodaan suuripäästöisiä tuotteita myös riippumatta siitä, tapahtuuko hiilivuotoa ja missä määrin. Hiilitullin idea on puuttua näihin tuontituotteisiin. Se, onko hiilitullijärjestelmä tarpeellinen, ei liity vain siihen, toimiiko EU:n päästökauppajärjestelmä vai ei.

---

<sup>340</sup> Palacková 2019, s. 151 ja Monjon & Quirion 2011, s.1222–1223. Monjon & Quirion tarkastelivat mallinnuksessaan neljää toimialaa: sementtiä, terästä, sähköä ja alumiinia.

<sup>341</sup> Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 20 ja Monjon & Quirion 2010, s. 5200–5201.

<sup>342</sup> Monjon & Quirion 2010, s. 5201 ja Felbermayr & Peterson 2020, s. 6.

<sup>343</sup> Mehling ym. 2019a, s. 446–447.

<sup>344</sup> Kulovesi 2017, s. 430–431.

<sup>345</sup> Ks. myös Mehling ym. 2019a, s. 445, jotka huomauttavat aiheellisesti, että hiilivuodon vähäisyys johtuu osaksi vaatimattomista ilmastotoimista.

Hiilitullit ovat juridisesti haasteellinen mekanismi, mutta verraten tehokas hiilivuodon ehkäisyssä. Ainakin niiden on katsottu toimivan selvästi ilmaisjakoa tehokkaammin.<sup>346</sup> Ihannetilanteessa hiilitullit toimisivat arvonlisäveron tapaan siten, että tuotteen hinta heijastelisi kulloisenkin maan päästöverotusta riippumatta tuotteen alkuperämaasta<sup>347</sup>. Hiilitullien haasteisiin kuuluvat myös niiden vaatima hallinto ja poliittiset ristiriidat<sup>348</sup>. Hiilitullit ovat yksipuolista (unilateral) sääntelyä kansainvälisellä areenalla, ja ne voisivat johtaa hiilitulleista kärsivien maiden voimakkaisiin vastatoimiin, kuten korkeisiin veroihin EU:n vientituotteille. Reaktio oli voimakas myös silloin, kun EU yritti sisällyttää EU:n ulkomaanlennot päästökauppajärjestelmään.<sup>349</sup> Kuusen ym. mallinnuksen mukaan on hyvin todennäköistä, että kauppasota vesittäisi kaikki hiilitullin positiiviset talousvaikutukset<sup>350</sup>. Poliittisesti merkityksellistä ei ole vaan hiilitulli, vaan myös sen uhka. Hiilitullijärjestelmällä voi luoda poliittista painetta valtioille, joiden ilmastotoimia ei katsota riittäviksi.<sup>351</sup> Hiilitullit voivat olla keino vaikuttaa esimerkiksi kansainvälisiin ilmastoneuvotteluihin, joissa ehdotusta hiilitulleista ei välttämättä katsota hyvällä<sup>352</sup>.

## 5.2 Millainen EU:n hiilitullijärjestelmä olisi?

### 5.2.1 EU:n ehdotus ja sen soveltamisala

Komissio linjasi vuoden 2019 lopussa vihreän kehityksen ohjelmassa (Green Deal), että se tulee ehdottamaan ”valituille aloille” hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia, mikäli erot EU:n ja kansainvälisten kumppaneiden ilmastotavoitteiden tasossa jatkuvat. Komissio perustelee hiilitullin tarvetta hiilivuodon riskillä, jollaiseksi mainitaan sekä tuotannon siirtäminen ulkomaille että tuotteiden korvaaminen tuonnilla. Tullimekanismi kytketään Pariisin sopimuksen tavoit-

---

<sup>346</sup> Palacková 2019, s. 151, Jalard & Alberola 2015, s. 15 ja Cosbey ym. 2019, s. 19.

<sup>347</sup> Cosbey ym. 2012, s. 7.

<sup>348</sup> Mehling ym. 2019a, s. 473.

<sup>349</sup> Palacková 2019, s. 151 ja 154.

<sup>350</sup> Kuusi ym. 2020, s. 13.

<sup>351</sup> Mehling ym. 2019a, s. 441 ja 447 ja Cosbey ym. 2012, s. 7.

<sup>352</sup> Monjon & Quirion 2010, s. 5201.

teiden saavuttamiseen, jolta hiilivuoto ”vie pohjan”, kun kokonaispäästöt eivät vähene tuotteiden korvaantuessa hiili-intensiivisemmillä. Komission mukaan hiilitulleilla varmistettaisiin, että tuontihinnat heijastaisivat paremmin tuotteiden hiilipitoisuutta.<sup>353</sup>

Varsinainen säädösehdotus on tarkoitus antaa vuoden 2021 huhti–kesäkuun aikana<sup>354</sup> ja käyttöönottoa on suunniteltu vuoden 2023 alkuun<sup>355</sup>. Keväällä 2020 komissio jo hahmotteli alustavassa vaikutustenarvioinnissa lyhyesti sitä, millainen hiilitullijärjestelmä voisi olla. Kyseessä ei ole varsinainen ehdotus ja sen sisältö voi vielä muuttua. Dokumentti antaa kuitenkin suuntaa komission kannoista ennen kuin varsinainen ehdotus on annettu. Vaikutustenarvioinnin mukaan mekanismi koskisi tuontia, joten tässä tutkielmassa on rajattu vientiä koskevat hiilitullimekanismit pois.<sup>356</sup> Tosin hiilitullia koskevan EU:n julkisen kuulemisen lomakkeen mukaan myös vientiä koskevaa hiilitullia tulee tarkastella<sup>357</sup>. Vientiä koskevan hiilitullin voisi toteuttaa vientihyvityksellä, mikä voisi helpottaa EU-tuottajien kilpailukykyä. Ratkaisu on kuitenkin ongelmallinen päästöjen vähentämisen kannalta, koska sen avulla voisi yksinkertaisesti välttää päästömaksut viemällä tuotteet EU:n ulkopuolelle.<sup>358</sup>

Hiilitullit koskisivat ainakin aluksi vain valikoituja aloja. Hiilitullijärjestelmään kuuluvat alat valittaisiin sillä perusteella, missä hiilivuoto on suurin.<sup>359</sup> Laajan mittakaavan hiilitullimekanismia ei olekaan pidetty todennäköisenä<sup>360</sup>. Komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin mukaan järjestelmään kuuluvia aloja lisättäisiin asteittain<sup>361</sup>. Suurimmat hyödyt hiilivuodon torjunnassa saataisiin, jos järjestelmään liitettäisiin vain muutama hiili-intensiivinen ja paljon vaihdettu tuote, kuten teräs, alumiini ja sementti<sup>362</sup> – todennäköinen aloitustuote voisi

---

<sup>353</sup> KOM(2019) 640 lopullinen, s. 5.

<sup>354</sup> European Commission: EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism).

<sup>355</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät 2020a, s. 64.

<sup>356</sup> European Commission 2020a.

<sup>357</sup> European Commission: EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism), Public consultation.

<sup>358</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 7. Toisaalta sekä viennin että tuonnin sisällyttäminen rajamekanismiin on katsottu tehokkaammaksi maailmanlaajuisten päästöjen vähentämisessä ja hiilivuodon ehkäisyssä (Monjon & Quirion 2011, s. 1223).

<sup>359</sup> European Commission 2020a, s. 1–2.

<sup>360</sup> Kulolesi 2017, s. 426–427.

<sup>361</sup> von der Leyen 2019, s. 5.

<sup>362</sup> Mehling ym. 2019a, s. 447 ja 474.

olla esimerkiksi sementti<sup>363</sup>. Vain tiettyjen suuripäästöisten alojen sisällyttäminen hiilitullijärjestelmään olisi toteuttamiskelpoinen ratkaisu muun muassa siksi, että tuontituotteiden päästöjä on kaiken kaikkiaan vaikeaa tarkkailla. Se edellyttäisi, että kolmannet maat raportoisivat EU:lle päästöistään. Ne eivät välttämättä halua tehdä sitä ja sanktion järjestäminen raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä voi olla vaikeaa, koska EU:lla ei ole toimivaltaa rajojensa ulkopuolella.<sup>364</sup> Esimerkiksi sementin, teräksen ja klinkkerin päästöjä on verrattain helppo laskea,<sup>365</sup> kun taas välituotteiden hiilisisällön arvioimista on pidetty jopa mahdottomana<sup>366</sup>. Tuontituotteiden päästöjen määrittely onkin yksi hiilitullien ongelmista. Jos tuojat joutuisivat ostamaan päästöoikeuksia, täytyisi tietää päästöjen määrä. Koska ne on vaikea selvittää, voidaan joutua hyödyntämään tietoja vastaavista päästöistä kotimaassa.<sup>367</sup> Tarkassa päästöjen määrittelyssä on myös se ongelma, että se nostaisi hallinnolliset kustannukset suuriksi – mitä tarkempi hiilitullijärjestelmä on, sen korkeammat hallinnolliset kustannukset<sup>368</sup>.

Komissio ehdottaa tuontituotteiden päästöjen määrittelyongelmaan ratkaisuksi päästökauppajärjestelmän vertailuarvoja. Komission mukaan EU:n päästökauppajärjestelmän vertailuarvoja voisi käyttää pääsääntöisesti myös hiilitullijärjestelmässä, mikäli toimiala kuuluu päästökaupan piiriin eikä viejä pysty todistamaan, että tuotteen hiilipitoisuus on matalampi ja hiilen hinta on ollut korkeampi lähtöpaikassa, tai jommankumman edellä mainituista. Komissio aikoo kuitenkin tarkastella myös muita lähestymistapoja, kuten “tuotteiden hiilipitoisuuden määrittelyä, ottaen huomioon keskinäisen vaikutuksen hiilipitoisuuden sekä nykyisten ja tulevien ilmasto-politiikkojen kanssa”.<sup>369</sup> Ainakin vielä vuonna 2018 komissio katsoi, että hiilitullin pitäisi heijastaa tuotteen todellista hiilijalanjälkeä koko tuotantoketjun ajalta<sup>370</sup>. Huolimatta edellä mai-

---

<sup>363</sup> Mehling ym. 2019b ja Financial Times 2020. Sementti on siitä helppo tuote, että sen tuonti on vain parin prosentin luokkaa suhteessa EU-tuotantoon.

<sup>364</sup> Kulovesi 2017, s. 426 ja Kerkelä & Lahtinen 2011, s. 9 ja 21.

<sup>365</sup> Kulovesi 2017, s. 426 ja Mehling ym. 2019b.

<sup>366</sup> Kerkelä & Lahtinen 2011, s. 12, jotka lukevat poikkeukseksi sähkön.

<sup>367</sup> Edell., s. 9.

<sup>368</sup> Persson 2010, s. 5 ja Monjon & Quirion 2010, s. 5204.

<sup>369</sup> European Commission 2020a, s. 2.

<sup>370</sup> SWD(2018) 172 final, s. 31



nituista vaikeuksista päästöjen määrittelyssä, komission mukaan se aikoo ajaa jonkinlaista kolmansien maiden päästöjen selvittämistä, esimerkiksi tarkastuksia kolmansien maiden laitoksissa<sup>371</sup>.

### 5.2.2 Vero, tullimaksu vai päästökauppaan liittäminen?

Alustavassa vaikutustenarvioinnissa esitellään kolme tapaa, jolla hiilitullimekanismin voisi toteuttaa. Komission mukaan sääntelykeino voisi olla joko

- a) hiilivero tietyille tuotteille riippumatta siitä, tulevatko ne EU:n sisältä tai ulkoa
- b) hiilitullimaksu tai vero tuontituotteille tai
- c) EU:n päästökauppajärjestelmän laajentaminen tuontituotteisiin.<sup>372</sup>

Komissio ei avannut vaihtoehtojen yksityiskohtia alustavassa vaikutustenarvioinnissa tarkemmin. Hiiliveron (a) säätäminen olisi mahdollista SEUTin ympäristöoikeusperustan perusteella, jonka mukaan ympäristöasioissa on jaettu toimivalta EU:n ja jäsenvaltioiden välillä. Ympäristöoikeusperustan poikkeuksen mukaan etupäässä verotukselliset säännökset edellyttävät kuitenkin erityistä lainsäätämisyjärjestystä eli jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.<sup>373</sup> Varovaisenakin arviona voi sanoa, ettei yksimielisyyden saavuttaminen kansainvälisten kauppakumppanien vastustusta nostattavassa ilmastoaloitteessa ole helppoa. Ympäristöoikeusperustaan sisältyy kuitenkin niin sanottu passerelle-lauseke, jonka nojalla neuvosto voi päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta ja mm. parlamenttia kuultuaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen soveltamisesta verotusasioihin<sup>374</sup>. Euroopan parlamentin ottamisella mukaan lainsäätämiseen veron säätäminen ilman yksimielisyyttä olisi siis SEUTin mukaan mahdollista<sup>375</sup>. Komissio on tarkastellut passerelle-lausekkeen mahdollisuutta hiilitullin säätämisessä<sup>376</sup>.

Toinen ehdotus on hiilitullimaksu tai vero (b), joka koskisi vain tuontituotteita. EU ei tarkenna ehdotusta, mutta Pauwelyn & Kleimann tarkastelevat mallia, jossa tariffi koskisi maita, joilla

---

<sup>371</sup> European Commission 2020a, s. 3.

<sup>372</sup> Edell., s. 2.

<sup>373</sup> SEUT 192 artiklan 2 kohta.

<sup>374</sup> SEUT 192 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.

<sup>375</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 14. Komissio on myös ajanut viime vuosina joidenkin veropoliittisten asioiden käsittelyn muutosta tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen suuntaan. Ks. European Commission 2019a.

<sup>376</sup> Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 23.

ei ole Pariisin sopimuksen alaisia päästövähennyssitoumuksia tai jotka ovat epäonnistuneet niiden implementoinnissa. Tariffi olisi mahdollinen yhdistetyn oikeusperustan nojalla: ympäristöoikeusperustan ja yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan SEUT 207 artiklan<sup>377</sup>. Yhteinen kauppapolitiikka on EU:n yksinomaisen toimivallan alueella ja siitä säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä<sup>378</sup>. Sandbagin ehdotuksen mukaan hiilitullimaksu voisi seurata esimerkiksi EU:n päästöoikeuden vuoden keskihintaa. Tämä voisi olla yksinkertaisempaa kuin suora kytkös päästökauppajärjestelmään, mutta toisaalta hinta ei olisi välttämättä aina tasapuolinen päästökaupan kanssa hinnanvaihteluiden takia, mikä johtaisi eriarvoiseen tilanteeseen EU:n sisäisten tuottajien ja tuojien välillä.<sup>379</sup>

Kolmas ehdotus on EU:n päästökauppajärjestelmän laajentaminen tuontituotteisiin (c). Tähän vaihtoehtoon viitataan jo vuoden 2018 päästökauppadirektiivissä, jonka mukaan hiilivuotosäätelyä ”olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen ottaen huomioon muiden merkittävien talouksien ilmastopoliittiset toimenpiteet”. Direktiivin johdannon mukaan voitaisiin harkita, että päästökauppajärjestelmään sisällytetään ne tuojat, jotka ovat toimialoilla, joita koskee päästökauppajärjestelmässä ilmaisjako<sup>380</sup>. Tämä edellyttäisi päästökauppadirektiivin muutosta siten, että tiettyjen tuotteiden tuojat joutuisivat hankkimaan päästöoikeuksia<sup>381</sup>. Weberin mukaan rajamekanismi olisi juridisesti vähemmän ongelmallinen, jos sen toteuttaisi osana päästökauppajärjestelmää, koska päästökauppajärjestelmä on markkinamekanismi, joten se ei yhtä todennäköisesti häiritse markkinoita ja ole siten WTO:n sääntelyn vastainen<sup>382</sup>. Pauwelyn & Kleimann pitävät sekä veroa että päästökaupan laajentamista mahdollisena<sup>383</sup>. Päästökauppajärjestelmään liittämisen haaste on, että päästökatto madaltuu jatkuvasti ja tahti kiihtyy neljän-

---

<sup>377</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 16. Myös komissio viittaa alustavassa vaikutustenarvioinnissaan siihen, että sekä SEUT 192 ja 207 oikeusperustat voivat tulla kyseeseen riippuen siitä, mikä mekanismi tulee olemaan.

<sup>378</sup> SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohta ja 207 artiklan 2 kohta.

<sup>379</sup> Sandbag 2019, s. 10.

<sup>380</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 24.

<sup>381</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 15.

<sup>382</sup> Weber 2015, s. 416.

<sup>383</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 12, joiden mukaan 2 ja 3 artiklan mukainen verotus olisi mahdollista välillisellä verolla, joka koskisi energian tai energiantensiivisten tuotteiden käyttöä. Päästökaupan laajentaminen olisi mahdollista, jos vastaava sääntely, eli ei vero tai tariffi, koskisi EU:n sisäisiä tuotteita.

nellä päästökauppakaudella. Miten tuojille riittäisi päästöoikeuksia vielä vuosien päästä? Ratkaisu voisi olla esimerkiksi erilliset päästöoikeudet tuonnille. Niitä olisi tarjolla loputtomasti, mutta hinta seuraisi EU:n päästökaupan päästöoikeuksien hintaa.<sup>384</sup> EU:lla on jo kokemusta päästökaupan ulottamisesta sen rajojen ulkopuolelle. Lentoliikenteen päästökaupassa oli lyhyen aikaa käytössä ominaisuus, jossa myös EU:n ulkopuolelle suuntautuvat tai sieltä tulevat lennot kuuluivat päästökaupan piiriin.<sup>385</sup>

### 5.3 Yhteensopivuus kansainvälisen kauppaoikeuden kanssa

Hiilitullijärjestelmän ongelmat liittyvät ennen kaikkea sen yhteensopivuuteen kansainvälisen kauppaoikeudellisen sääntelyn ja jossain määrin myös kansainvälisten ilmastonmuutosta koskevien sopimusten kanssa<sup>386</sup>. Kauppaoikeudellisesti olennainen on erityisesti Maailman kauppajärjestön (WTO) GATT-sopimus (General Agreement on Tariffs and Trade, Tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus), jonka jäsen EU on. WTO:n sopimuksilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta EU-tuomioistuimissa<sup>387</sup>, mutta WTO:n jäsenet voivat viedä sen sääntelyä rikkovat osapuolet riidanratkaisumenettelyyn. Riidanratkaisuelimellä on kompetenssi asettaa kauppasanktioita sääntöjä noudattamattomille jäsenilleen<sup>388</sup>. Suurin osa tutkielman kannalta olennaisesta WTO-sääntelystä on peräisin alkuperäisen GATT:n ajoilta 1940-luvulta, joten säännöksiä ei ole kirjoitettu ilmastonmuutosta silmällä pitäen<sup>389</sup>. GATT-sopimuksen tulkinta vaikuttaa myös siihen, miten hiilitullit ja päästökaupan ilmaisjako ovat yhteensovitettavissa. Tässä käydään lyhyesti läpi hiilitullin kannalta olennaiset kohdat sopimuksesta, ja seuraavassa luvussa keskitytään varsinaiseen tutkimuskysymykseen ilmaisjaosta.

---

<sup>384</sup> Sandbag 2019, s. 9.

<sup>385</sup> Mekanismi kaatui kansainväliseen vastustukseen. Ks. myös France 2009, s. 1.

<sup>386</sup> Mehling ym. 2019a, s. 436. Ristiriitoja kansainvälisen ilmasto-oikeuden kanssa ei käsitellä tässä tutkielmassa tarkemmin, koska ne eivät ole keskeisiä ilmaisjaon kannalta.

<sup>387</sup> C-149/96, *Portugali v. neuvosto*, kohdat 44–49 ja Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 5.

<sup>388</sup> Kulovesi 2013, s. 423.

<sup>389</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 5. Ympäristönäkökulman painoarvo on muutenkin WTO:n piirissä alhainen, ks. Krämer 2012, s. 388. Toisaalta, kuten Cullet toteaa, myöskään ympäristöoikeuden järjestelmä ei anna konkreettisia ratkaisuja talous- ja ympäristöregiimien välisiin ristiriitoihin. Kansainvälisessä oikeudessa liiketoiminnan ja ympäristön välisiä ristiriitoja koskevat kiistat käsitellään liki aina WTO:n piirissä, koska kansainvälisessä ympäristöoikeudessa on vain vähän sitovia riidanratkaisusäännöksiä (Cullet 2010, s. 774).

Aiemmin hiilitullimekanismia on pidetty WTO-sääntöjen vastaisena, mutta sittemmin on katsottu, että järjestelmien yhteensovittaminen on tietyn reunaehdoin mahdollista<sup>390</sup>. Oikeustila on kuitenkin todella epävarma muun muassa oikeuskäytännön puutteen vuoksi<sup>391</sup>. WTO:n riidanratkaisuelin ei ole käsitellyt hiilitulleja koskevia ratkaisuja, koska hiilitulleja ei ole juuri käytössä. On olemassa riski, että rajamekanismi rikkoisi WTO-sääntelyä, ja asia voitaisiin viedä riidanratkaisuelimeen, joka voisi mitätöidä rajamekanismin<sup>392</sup>. Hiilitullimekanismin tapauksessa on tarkasteltava sen yhdenmukaisuutta erityisesti GATT:n artikloiden 1 (suosituimmuus-klausuuli, general most-favoured nation treatment), 2 (myönnytysluettelot, schedules of concession) ja 3 (kotimaisen ja ulkomaisen tuotannon yhtäläinen kohtelu, national treatment) kanssa<sup>393</sup>. GATT-sopimusta tarkastellessa täytyy muistaa, etteivät esimerkiksi veron tai tuen käsitteet ole EU-oikeudessa ja WTO-oikeudessa samoja<sup>394</sup>.

1 artiklalla kielletään WTO:n jäsenten asettaminen eriarvoiseen asemaan tulleja ja maksuja määrättäessä (general most-favoured-nation treatment)<sup>395</sup>. Vastaavia tuotteita (like products) ei siis saa asettaa eri asemaan sen mukaan, että ne tulevat eri maista. Hiilitullimaksua ei saisi määrätä maiden ilmastopolitiikkojen mukaan<sup>396</sup>. Weberin mukaan rajamekanismit eivät rikkoisi tätä artiklaa, koska ne eivät erottele tuotteita alkuperämaan vaan päästöjen mukaan<sup>397</sup>. Myös päästöjen mukaan määrittelyssä pitäisi kuitenkin olla tarkkana eriarvoisuuden välttämiseksi: on ongelmallista, jos tullimaksu koskisi samalla tavalla tuojavaltioita, joilla on omaa päästösääntelyä ja valtioita, joilla ei ole<sup>398</sup>. On kuitenkin katsottu 1 artiklan kannalta ongelmalliseksi, jos hiilitulli kohtelee eri maita eri tavoin sulkemalla jotkin maat hiilitullin ulkopuolelle<sup>399</sup>.

---

<sup>390</sup> Ks. esim. Monjon & Quirion 2011.

<sup>391</sup> Mehling ym. 2019a, s. 464. Ks. myös Kulolesi 2013, s. 436.

<sup>392</sup> Weber 2015, s. 417.

<sup>393</sup> Tässä tutkielmassa käytetään suomenkielisen sopimuksen (SopS 14/1961) muotoiluja, vrt. englanninkielisen alkuperäissopimuksen roomalainen numerointi artikloissa.

<sup>394</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 5.

<sup>395</sup> Ks. esim. Monjon & Quirion 2011, s. 1215.

<sup>396</sup> Mehling ym. 2019a, s. 463 ja Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 10.

<sup>397</sup> Weber 2015, s. 411–412.

<sup>398</sup> Mehling ym. 2019a, s. 463.

<sup>399</sup> Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 27.

3 artikla koskee sisäisiä veroja ja muita sisäisiä maksuja. Artiklalla kielletään verot ja maksut tuontituotteille, ellei vastaavaa sovelleta myös vastaaviin kotimaisiin tuotteisiin (national treatment). Tuontituotteita ja kotimaisia (EU:n sisäisiä) tuotteita ei siis saa kohdella eriarvoisesti. WTO:n *Asbesti*-tapauksen mukaan ainakin perustavanlaatuiset riskit ihmisten terveydelle ovat olennaisia, kun pohditaan tuotteiden vastaavuutta, mitä on pidetty merkittävänä signaalina siitä, että myös ympäristösyöt voitaisiin myös hyväksyä ilman, että se rikkoisi GATT-sopimusta. Tästä ei ole kuitenkaan varmuutta.<sup>400</sup> WTO-oikeuskäytännössä on määritelty vastaavuus tuotteiden keskinäisen *kilpailuasetelman* mukaan, mikä tarkoittaa Pauwelynin & Kleimannin mukaan, että erottelu tuotteen *päästöintensiteetin* mukaan voitaisiin katsoa syrjiväksi<sup>401</sup>. Tuotteiden valmistustapaan liittyviä perusteita tulleille ei ole perinteisesti pidettykään riittävinä<sup>402</sup>, mikä vaikuttaa tuotteiden kohteluun niiden valmistuksessa syntyneiden päästöjen perusteella. Onkin todennäköistä, että tuotteet katsottaisiin vastaaviksi, vaikka ne olisi tuotettu todella erilaisin päästöin, ellei voida osoittaa, että kuluttajat kohtelevat ao. tuotteita eri tavoin<sup>403</sup>. Jos hiili-intensiivinen tuontituote ja samanlainen, mutta vähäpäästöisempi EU-tuote katsotaan vastaaviksi, tulee vielä arvioida, onko hiilitullissa kyse kielletystä kotimaisten tuotteiden suojaamisesta. Marcun, Mehlingin & Cosbeyn mukaan ei ole kyse syrjinnästä *de jure*, jos hiilitulli on yhtä suuri kuin vastaava maksu EU:n päästökaupassa. Kyseessä voi olla kuitenkin syrjintä *de facto*, jos tuontituotteet ovat hiili-intensiivisempiä ja hiilitulli siten EU-tuottajien maksamia maksuja suurempi. Syrjintää *de facto* ei tiettyjen edellytysten valossa ole katsottu WTO-oikeuskäytännössä kielletyksi, mutta näiden edellytysten olemassaolo hiilitullin kysymyksessä on epävarmaa.<sup>404</sup>

Hiilitulli voisi kuitenkin olla 3 artiklan mukainen myös silloin, jos se katsottaisiin sisäiseksi sääntelyksi 3 artiklan 4 kohdan mukaan ja hiilitullissa näkyisi selkeästi sen ympäristötavoite<sup>405</sup>. 3 artiklan mukaista olisi myös komission ehdotus tukeutua vertailuarvoihin ennemmin kuin varsinaisiin päästöihin. Pauwelynin & Kleimannin mukaan EU-oikeuskäytännön perusteella ei

---

<sup>400</sup> Weber 2015, s. 414 ja *Asbestos*, WT/DS135/AB/R, kpl 192(b).

<sup>401</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 9–10.

<sup>402</sup> Kerkelä & Lahtinen 2011, s. 20.

<sup>403</sup> Mehling ym. 2019a, s. 461.

<sup>404</sup> Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 19–20.

<sup>405</sup> Mehling ym. 2019a, s. 462.

ole kuitenkaan selvää, onko velvoite hankkia päästöoikeuksia GATT 3 artiklan mukainen vero tai muu maksu (tax or other charge) vai sääntelyä (regulation). On päästöoikeuksien hankkimisvelvoite kumpaa tahansa, hiilitulli on Pauwelynin & Kleimannin mukaan mahdollinen.<sup>406</sup>

2 artiklan mukaan tiettyjen tuontituotteiden tulee olla vapautettuja muista tavallisista tullimaksuista kuin tietyistä esitetyistä ja määrätystä. EU on siis sitoutunut tiettyyn ylärajaan tuontituloille ja tariffeille. Kuitenkin kyseisen artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sallittu on maksu, joka vastaa samanlaiselle kotimaiselle tuotteelle pantua sisäistä veroa. Pauwelynin & Kleimannin mukaan kohdan nojalla voisi oikeuttaa jonkinlaisia tuontituotteiden hiiliveroja, jotka vastaavat kotimaista hiiliveroa<sup>407</sup>. Oikeustila on kuitenkin epäselvä sen suhteen, voidaanko hiilitulli katsoa 2 artiklan mukaiseksi maksuksi. 2 artiklan on tulkittu sallivan hiilitullin, joka vastaisi EU:n sisäistä *veroa*, mutta ei hiilitullia, joka vastaisi EU:n sisäistä *sääntelyä*<sup>408</sup>. Päästökauppa on EU:n sisäistä sääntelyä, jonka voisi laajentaa tuontiin, mutta tällaisen sääntelyn tulisi vastata sisäistä sääntelyä. Hiilitullia ei siis voisi toteuttaa verona, joka perustuu päästökauppasääntelyyn ainakaan 2 artiklan nojalla. EU-veron laajentaminen tuontiin taas olisi mahdollista veron tai tariffin avulla<sup>409</sup>.

Riidanratkaisuelin ei ole linjannut, voidaanko rajamekanismi sallia, vaikka verotuksen kohde ei ole fyysisesti osa lopullista tuotetta. Ilmastopäästöt kun eivät näy tuotteessa. Tämä riippuu 2 artiklan tulkinnasta. On ylipäättäen epävarmaa, minkä artiklan alle menisi päästökauppa, jonka kautta hiilitullit voitaisiin toteuttaa. Kaiken kaikkiaan sekä hiilitullin että päästökaupan juridinen luonne GATT:n valossa sekä hiilitullilta vaadittavat ominaisuudet eivät ole selvät.<sup>410</sup>

Vaikka katsottaisiin, etteivät 1–3 artiklat sallisi hiilitulleja, ne voivat olla hyväksyttävissä 20 artiklan poikkeussäännösten b tai g perusteella. 20b artiklan mukaan poikkeus ovat toimenpiteet, ”jotka ovat välttämättömiä ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojele-

---

<sup>406</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 9 ja s. 9, alaviite 11.

<sup>407</sup> Edell., s. 6.

<sup>408</sup> Edell., s. 9.

<sup>409</sup> Edell., s. 9.

<sup>410</sup> Mehling ym. 2019a, s. 459.

miseksi”. Toimenpiteiden *välttämättömyys* pitää siis huomioida, mutta myös suhteellisuusperiaate ja se, olisiko jotain muitakin keinoja tavoitteen saavuttamiseksi – kuten ilmaisjako<sup>411</sup>. G-kohdan mukaan taas poikkeus ovat toimenpiteet, ”jotka koskevat sellaisten luonnonrikkauksien suojelemista, jotka eivät ole tyhjentyttömiksi, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet pannaan täytäntöön yhdessä kotimaiseen tuotantoon ja kulutukseen kohdistuvien rajoitusten kanssa”. Mehlingin ym. mukaan g-kohta soveltuisi b:tä todennäköisemmin hiilitulleihin<sup>412</sup>, mutta Weber pitää g-kohdan läpimenoa epätodennäköisenä, koska yhteyttä rajamekanismin ja luonnonvarojen ehtymisen välttämisen välillä on vaikea näyttää. Myös b-kohtaa WTO on Weberin mukaan tulkinnut kapeasti.<sup>413</sup> Marcu, Mehling & Cosbey katsovat, että ilmastonmuutoksen torjunta ja hiilivuodon ehkäisy riittäisivät g-kohdan täyttymiseen, mutta jos hiilitullin tarkoitus liittyy kilpailukykyyn, se ei ole g-kohdan mukainen<sup>414</sup>.

Välttämättömyys tarkoittaa oikeuskäytännön perusteella ainakin sitä, ettei ole olemassa vaihtoehtoja toimenpidettä, jolla saataisiin aikaan sama lopputulos, mutta pienemmillä kaupan rajoituksilla. Mehling ym. pitävät mahdollisena vaihtoehtoisena toimenpiteenä esimerkiksi ilmaisjakoa, mutta huomauttavat kuitenkin, että ilmaisjaon taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset ovat kyseenalaiset.<sup>415</sup> Pauwelyn & Kleimann toteavat suoremmin, että kun ilmaisjako tarkoittaa, ettei joidenkin tuotteiden osalta tarvitse maksaa lainkaan hiilipäästöistä, se ei saavuta samanlaista ilmastosuojelun tasoa, kuin hiilitulli<sup>416</sup>. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että hiilitullien on katsottu olevan ilmaisjakoa tehokkaampi keino hiilivuodon torjunnassa<sup>417</sup>. Jos ilmaisjako toimii hiilitulleja selkeästi huonommin hiilivuodon ehkäisyssä ja lisäksi se on ilmastosuojelun kannalta puutteellinen, ei ilmaisjakoa voida pitää vaihtoehtoisena toimenpiteenä, jolla saataisiin aikaan sama lopputulos. Siten ainakaan ilmaisjaon olemassaolo ei estä sitä, että hiilitulli katsottaisiin GATT 20b artiklan mukaan välttämättömäksi.

---

<sup>411</sup> Mehling ym. 2019a, s. 466 ja Weber 2015, s. 415.

<sup>412</sup> Mehling ym. 2019a, s. 468.

<sup>413</sup> Weber 2015, s. 415.

<sup>414</sup> Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 20.

<sup>415</sup> Mehling ym. 2019a, s. 466.

<sup>416</sup> Pauwelyn & Kleimann 2020, s. 11.

<sup>417</sup> Jalard & Alberola 2015, s. 15.

Hiilitullin tulisi täyttää myös 20 artiklan johdannon (chapeau) ehdot, joilla kielletään mielivaltaisen ja epäoikeutettu syrjintä sekä kansainvälisen kaupan naamioitu rajoittaminen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi rajamekanismin kohteena olevien maiden ilmastotoimien huomioimista hiilitulleja asetettaessa, mutta myös kehittyvien maiden eriarvoisen aseman huomioimista. Se taas voi olla ristiriidassa sen kanssa, ettei maita saa asettaa eriarvoiseen asemaan (1 artikla).<sup>418</sup> Monjonin & Quirionin mukaan rajamekanismi ei johda syrjintään niin kauan kuin ulkomainen yritys ei maksa korkeampaa hintaa hiilidioksidista kuin EU:ssa sijaitseva yritys, jolla on samat päästöt<sup>419</sup>. Olennaista poikkeuksen hyväksyttävyydessä on, että rajamekanismin syy kyetään perustelemaan päästöjen vähentämisellä, ei kilpailukyvyn turvaamisella<sup>420</sup>. Tässä on ero päästökaupan ilmaisjakoon, jota perustellaan myös kilpailukyvyllä.

---

<sup>418</sup> Mehling ym. 2019a, s. 469. Kansainvälisen ilmasto-oikeuden säännökset voisivat edellyttää hiilitulleilta jonkinlaista kehittyvien maiden suosimista. Huomioon pitää ottaa ainakin yhteisten mutta eriytettyjen vastuiden periaate, josta on sovittu YK:n ilmastopöytäkirjoissa (Mehling ym. 2019a, s. 472–473. Ks. myös Kulovesi 2013, s. 436). Tarkemmin yhteisten mutta eriytettyjen vastuiden periaatteesta liittyen hiilitulliin esim. Cosbey ym. 2012, s. 10.

<sup>419</sup> Monjon & Quirion 2011, s. 1221.

<sup>420</sup> Mehling ym. 2019a, s. 442.



## 6. HIILITULLIN JA ILMAISJAON YHTEENSOVITTAMINEN

### 6.1 Yhteensovittamisen kaksi ongelmaa

Hiilitullia ei voida implementoida ennen, kuin ratkaistaan, mitä se tarkoittaa ilmaisjaon kannalta. Pohdinnan paikkoja on ainakin kaksi. Ensinnäkin edellä käsitellyistä kansainvälisen kauppaoikeuden säännöksistä johtuu, ettei hiilitulli saa asettaa tuojia ja EU-tuottajia eriarvoiseen asemaan – ja mikäli tämä sallittaisiin GATT:n poikkeussäännösten nojalla, kansainväliset kauppakumppanit hyväksyisivät silti tasapuolisemman hiilitullin todennäköisemmin. Se, että EU-tuottajat saisivat ilmaisia päästöoikeuksia ja tuojat eivät, olisi väistämättä eriarvoista. Toinen ongelma on EU:n sisäinen. Ilmaisjaon peruste on hiilivuoto, mutta myös hiilitulli torjuisi hiilivuotoa. Mikäli ilmaisjaon alkuperäinen peruste poistuisi, millä ilmaisjakoa enää perusteltaisiin EU:ssa?

Alustavassa vaikutustenarvioinnissaan komissio ei ota suorasanaisesti kantaa siihen, mitä hiilitullit tarkoittaisivat ilmaisjaolle. Komissio vain toteaa lyhyesti, että päästökauppadirektiivi mahdollistaa ilmaisjakojärjestelmän jatkon ainakin vuoteen 2030. Komission mukaan hiilitullit olisivat kuitenkin ”vaihtoehto niille toimille, jotka nyt koskevat hiilivuotoa EU:n päästökauppajärjestelmässä”.<sup>421</sup> Vihreän kehityksen ohjelmassa sanotaan hitusen tarkemmin, että hiilidioksidipäästöjen tullimekanismi tarjoaisi vaihtoehdon toimenpiteille, joilla torjutaan hiilivuodon riskiä EU:n päästökauppajärjestelmässä, kuten päästöoikeuksien maksutta tapahtuvalle jallole tai korvaukselle sähkökustannusten noususta<sup>422</sup>. Puheet vaihtoehtoisuudesta voi tulkita tarkoittavan sitä, että hiilitullit ja ilmaisjako eivät toimisi rinnakkain. Pidemmälle viedyssä tulokinnassa hiilitullimekanismi korvaisi päästökauppajärjestelmän hiilivuotosäätelyn. Komission vaikutustenarviointi jättää kuitenkin auki kysymyksen, mitä hiilivuotosäätelyn ja hiilitullimekanismin ”vaihtoehtoisuus” tarkoittaa ottaen huomioon, että hiilitullit koskisivat vain osaa tuotteista. Säilyisivätkö kaksi järjestelmää rinnakkain – hiilitullit koskisivat tiettyjä tuotteita ja hiilivuotosäätely loppuja? Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi avaa asiaa siten, että

---

<sup>421</sup> European Commission 2020a, s. 1.

<sup>422</sup> KOM(2019) 640 lopullinen, s. 5.

vaihtoehtona voisi olla nykyisten hiilivuotosäännösten (eli ilmaisjaon) *korvaaminen, mukauttaminen tai täydentäminen*<sup>423</sup>.

Koska tarkempia julkituotuja suunnitelmia ilmaisjaon tulevaisuuden suhteen ei ollut tätä tutkielmää kirjoittaessa selvillä, ilmaisjaon ja hiilitullin suhdetta tarkastellaan käsittelemällä aiempia EU:ssa esitettyjä hiilitulliehdotuksia sekä aihetta koskevaa kirjallisuutta. Aiemmat ehdotukset ovat komission julkaisematon ehdotus vuodelta 2007, Ranskan hallituksen ehdotukset vuosilta 2009 ja 2016, joista jälkimmäinen uusittiin vuonna 2019 sekä EU-parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan vuoden 2016 ehdotus, jonka se esitti komission direktiiviehdotusta koskevien muutosehdotustensa yhteydessä<sup>424</sup>. Yhteistä ehdotuksille on, että niissä kaikissa ehdotetaan energiaintensiivisten hiilivuotoriskialojen tuonnin liittämistä (joiltakin osin) EU:n päästökauppajärjestelmään. Yhtä lukuun ottamatta ehdotuksissa lähdetään siitä, että ilmaisjako jatkuisi hiilitullin rinnalla. Tosin Ranskan vuoden 2016 ja 2019 ehdotuksissa puhutaan siitä, että hiilitullit mahdollistavat ilmaisjaon vaiheittaisen alasajon<sup>425</sup>. EU-parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan ehdotuksen (import inclusion scheme) mukaan hiilitullin käyttöönotto tarkoittaisi ilmaisjaon loppua niille hiilivuotoriskialoille, joita hiilitulli koskisi<sup>426</sup>.

## 6.2 Tuojiin ja EU-tuottajien välinen eriarvoisuus

Hiilitullin ja ilmaisjaon yhdistämisen ilmeisin ratkaistava ongelma liittyy EU-tuottajien ja tuojien väliseen tasapuolisuuteen. Koska EU-tuottajat saavat tietyillä aloilla ilmaisia päästöoikeuksia, samojen alojen tuojat joutuisivat eriarvoiseen asemaan, jos ne joutuisivat maksamaan täysimääräisesti hiilestä<sup>427</sup>. Tällainen epäsuhta olisi todennäköisesti edellä käsiteltyjen GATT-sopimuksen artiklojen vastaista<sup>428</sup>. Ainakin eteen tulisi 3 artikla, jonka perusteella tuontituotteita ja kotimaisia tuotteita ei saa kohdella eriarvoisesti. Hiilitullin yhdistäminen ilmaisjakoon

---

<sup>423</sup> Vuoden 2018 päästökauppadirektiivi, johdanto-osan perustelukappale 24.

<sup>424</sup> Ks. Kuusi ym. 2020, s. 30–31.

<sup>425</sup> France 2016, s. 1 ja France 2019, s. 1. Ranskan ehdotukset lähteytetään pelkällä valtion nimellä, sillä ehdotuksissa ei tarkenneta niitä antanutta tahoa.

<sup>426</sup> European Parliament 2016, s. 50.

<sup>427</sup> Ks. esim. Monjon & Quirion 2010, s. 5200 ja Kerkelä & Lahtinen 2011, s. 22.

<sup>428</sup> Ks. myös Monjon & Quirion 2010, s. 5200.

tarkoittaisikin todennäköisesti joko sitä, että ilmaisjako loppuisi tai että tuojat saatettaisiin jollain tapaa ilmaisjaon suhteen tasapuoliseen asemaan EU-tuottajien kanssa. Vaikka katsottaisiin, että GATT:n 20b artikla sallisi poikkeuksen tasapuolisuutta koskeviin artikloihin, ei voida pitää todennäköisenä, että EU toimeenpanisi hiilitullin, joka varmasti aiheuttaisi voimakasta vastustusta kansainvälisissä kauppakumppaneissa, mikäli tarjolla on muita vaihtoehtoja. Kuten Kuusi ym. huomauttavat, hiilitullin tarkoitus on vain tasata eroa ulkomaisen ja kotimaisen (EU:n sisäisen) ilmastopolitiikan kustannusten välillä<sup>429</sup>. Siten hiilitullin tulisi heijastaa EU:n poikkeuksia, kuten ilmaisjakoa<sup>430</sup>.

Kirjallisuudessa yleinen näkemys hiilitullista ja ilmaisjaosta on, etteivät ne sulje toisiaan pois, vaan yhdistäminen on mahdollista siten, että ilmaisjaon osuus otetaan huomioon hiilitullin suuruudessa. Viimeksi mainittu vastaisi käytännössä ilmaisjakoa tuojille. Droegen & Fischerin mukaan hiilitulleissa tulisi vain tunnustaa kotimaisten yritysten saamat ilmaiset päästöoikeudet, ja tuontituotteille, joita hiilitulli koskee, tulisi tarjota vastaavia etuja<sup>431</sup>. Samankaltainen näkemys on Acworthilla, Kardishilla & Kellnerillä, joiden mukaan ilmaisjaon jatkaminen hiilitullin aikana tarkoittaisi, että ilmaisten päästöoikeuksien arvo vähennettäisiin tuojille asetettavasta hiilitullista<sup>432</sup>. Kuusi ym. katsovat, että ratkaisu voisi olla vaiheittainen ilmaisjaon alasajo. Samalla hiilitulli kuitenkin mukautettaisiin siten, että se vastaisi sitä osuutta päästöjä, joille EU-tuottajat joutuvat ostamaan päästöoikeuksia, vaikkakin olisivat yhä ilmaisia päästöoikeuksia saavalla alalla.<sup>433</sup> Pyrka ym. ilmaisevat asian niin, että hiilitulli laskettaisiin EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvän kustannuksen ja tuottajan oman maan hiilikustannuksen välisenä erotuksena<sup>434</sup>. Kaikissa edellä käsitellyissä näkemyksissä voi sanoa olevan kyse samasta asiasta, eli EU-tuottajan saaman ilmaisten päästöoikeuksien arvon vähentämisestä tuojalta perittävästä hiilitullista. Myös aiemmat EU:ssa annetut hiilitulliehdotukset mukailevat samanlaista

---

<sup>429</sup> Kuusi ym. 2020, s. 37.

<sup>430</sup> Edell., s. 37.

<sup>431</sup> Droege & Fischer 2020, s. 32. Ks. myös Cosbey ym. 2019, s. 16.

<sup>432</sup> Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 63.

<sup>433</sup> Kuusi ym. 2020, s. 123.

<sup>434</sup> Pyrka ym. 2020b, s. 11–12.

linjaa. Esimerkiksi vuoden 2007 komission ehdotuksessa (future allowance import requirement, FAIR) hiilitulli vastaisi EU:n vastaavien tuotteiden päästöjä ja siitä vähennettäisiin ilmaisjaon osuus<sup>435</sup>.

Ratkaistavaksi tulisi kuitenkin myös se, miten tuojien hyväkseen saama ilmaisten päästöoikeuksien arvo laskettaisiin. EU-tuottajien ilmaisten päästöoikeuksien määräänhan vaikuttaa niiden historiallinen tuotantotaso<sup>436</sup>. Vastaavien tietojen selvittäminen tuontituotteiden osalta olisi vaikeaa. Marcun, Mehlingin & Cosbeyn mukaan hiilitullissa voisi ottaa huomioon ilmaisjaon määrään, jonka samalla alalla toimivat EU-tuottajat saavat *keskimäärin*<sup>437</sup>. Samankaltainen ratkaisu on Ranskan vuoden 2009 ehdotuksessa, jonka mukaan tuojilta vaadittavien päästöoikeuksien määrä vastaisi EU-tuottajien keskimääräisiä päästöjä siten, että niiden saamien ilmaisten päästöoikeuksien määrä otettaisiin huomioon<sup>438</sup>. Ajatushautomo Sandbag ehdottaa niin ikään samantyylistä mallia ja antaa siitä esimerkin:

- Ilmaisjaon vertailuarvo on 2 hiilidioksiditonniä per 1 tuotetonni.
- Kyseessä on ala, joka saa ilmaisia päästöoikeuksia 100 prosenttia vertailuarvosta.
- Tuontituotteen vertailuarvon päästöintensiteetti on 2,3 hiilidioksiditonniä per 1 tuotetonni.

Tällaisessa tilanteessa hiilitullia sovellettaisiin vain 0,3 tonniin yhden tonnin tuotteesta. Jos kuitenkin ilmaisjakoa vähennettäisiin esimerkiksi 1 tonniin per tuotetonni esimerkiksi monialaisen korjauskertoimen takia, hiilitullia sovellettaisiin 1,3 tonniin päästöjä.<sup>439</sup>

Myös Ranskan ehdotuksessa vuodelta 2016 (carbon inclusion mechanism, CIM) esitellään, miten tuojilta vaadittavien päästöoikeuksien määrä voitaisiin laskea: tuontihyödykkeiden määrä kerrottuna EU-tuotteiden keskimääräisen hiilipitoisuuden ja EU:n vertailuarvoon perustuvan ilmaisjaon arvon erotuksella. Ehdotuksen mukaan tuojien olisi kuitenkin mahdollista osoittaa, että tuontituotteen hiilipitoisuus on EU-keskiarvon alle, jolloin päästöoikeuksia tarvitsisi vain tuontituotteen hiilipitoisuuden ja ilmaisjaon vertailuarvoon perustuvan arvon välisen erotuksen verran (kaavio 2). Käytännössä siis silloin, kun tuontituotteen päästöt olisivat EU-tuottajien

---

<sup>435</sup> European Commission 2007, 29 artiklan 2 kohta.

<sup>436</sup> Konsolidoitu päästökauppadirektiivi, 10a artiklan 1 ja 2 kohta.

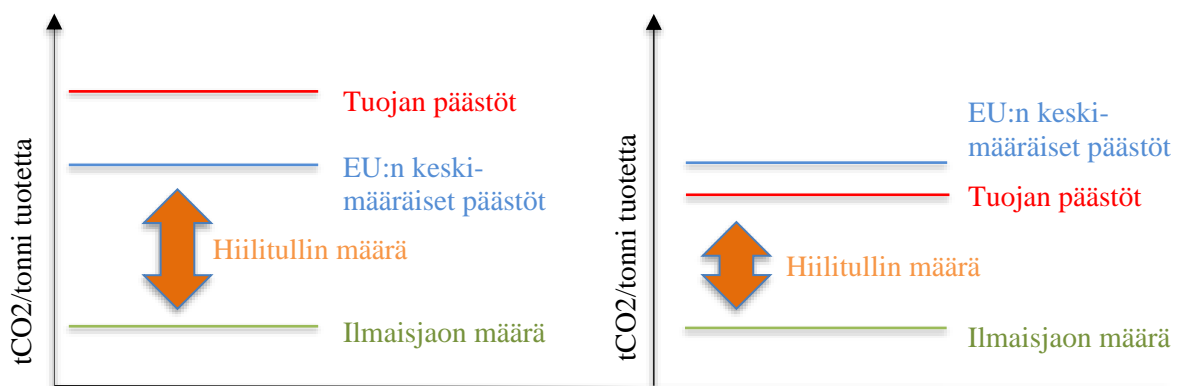
<sup>437</sup> Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 38.

<sup>438</sup> France 2009, s. 3.

<sup>439</sup> Sandbag 2019, s. 15.

päästöjen keskiarvoa korkeammat, tuojilta vaadittavat päästöoikeudet laskettaisiin EU-keskiarvon mukaan, eli tuojat ikään kuin voittaisivat suhteessa EU-tuottajiin. Jos taas tuontituotteen päästöt olisivat EU-keskiarvon alle, päästöoikeuksien määrä olisi mahdollista määrittää tuontituotteen päästöjen mukaan. Molemmissa tapauksissa otettaisiin lisäksi huomioon EU-tuottajien saamien ilmaisten päästöoikeuksien määrä, joka vähennettäisiin hiilitullista.<sup>440</sup> Tällä vältettäisiin rikkomasta sitä GATT:sta tehtyä tulkintaa, ettei tuotteita saa erotella niiden päästöintensiteetin mukaan. Ratkaisun seurauksena EU-tuottajat voisivat tosin joutua välillä huonompaan asemaan suhteessa tuojiin, koska EU-tuottajien laitosten oma toiminta, kuten laitosten tehokkuus, vaikuttaa niiden saamien ilmaisten päästöoikeuksien määrään<sup>441</sup>.

**Kaavio 2. Ehdotus hiilitullin suuruuden määräytymisestä.**



Lähde: mukaillen France 2016, s. 4.

### 6.3 Hiilivuoto- ja kilpailukykyperustelut

Jonkinlainen ilmaisjakoa vastaava hyvitys ratkaisisi tuojien ja EU-tuottajien välisen eriarvoisuusongelman kansainvälisen kauppaoikeuden kannalta. Ilmaisjaon ja hiilitullin yhteensovittamista täytyy kuitenkin tarkastella myös päästäkauppadirektiivin näkökulmasta. Ilmaisjako

<sup>440</sup> France 2016, s. 3–4.

<sup>441</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2019/331, 16 artiklan 2 kohta.

tuontituotteille on nimittäin jossain määrin ristiriidassa ilmaisjaon perusteiden kanssa, eli hiilivuodon ehkäisyn ja EU-tuottajien kilpailukyyn turvaamisen, joilla saastuttaja maksaa -periaatteesta poikkeamista perustellaan.

Mitä tulee ensinnäkin kilpailukykyyn, hiilitulli tasoittaisi EU-tuottajien ja EU:n ulkopuolisten tuottajien kilpailuasetelmaa ja siten ilmaisjaon kilpailukykyperuste heikkenisi<sup>442</sup>. Kuten Ismer & Neuhoff asian muotoilevat: Pääasiallinen taloudellinen argumentti huutokauppaa vastaan on, että kansainvälinen kilpailukyky mahdollisesti heikkenee ja työpaikkoja menetetään – ”[t]his argument can be eliminated if border tax adjustment is implemented”<sup>443</sup>. On kuitenkin niin, että ilmaisjaolla pystytään turvaamaan kilpailukyky paljon laajemmin kuin pelkkää tuontia koskevalla hiilitullilla, eli hiilitulli ei kilpailukyyn turvaamismielessä korvaisi ainakaan täysin ilmaisjakoa. Tämä johtuu siitä, että ilmaiset päästöoikeudet parantavat EU-tuottajien kilpailukykyä niin EU:n sisällä kuin EU:n ulkopuolella. Tuontia koskeva hiilitulli – jota EU on ehdottanut – puolestaan parantaisi EU-tuottajien kilpailukykyä vain EU:n sisällä.<sup>444</sup> Jos ilmaisjako poistettaisiin EU-tuottajilta, niiden kilpailukyky voisi heiketä EU:n ulkopuolella. Hiilitulli ei siis välttämättä tekisi ilmaisjakoa tarpeettomaksi. Se voisi tosin mahdollistaa ilmaisjaon vähentämisen<sup>445</sup>. Hiilitullihan puuttuisi kilpailukykyongelmaan osin. Hiilitulli ei siis tekisi ilmaisjaon kilpailukykyperustetta täysin tyhjäksi, mutta heikentäisi sitä.

Sama pätee ilmaisjaon toiseen perusteluun, hiilivuodon ehkäisyyn. Hiilitulli ehkäisisi hiilivuotoa, muttei toimisi samalla tavalla, kuin ilmaisjako. Mikäli hiilitulli koskisi esimerkiksi terästä, ja teräksen valmistaja siirtäisi tuotantonsa EU:n ulkopuolelle eli hiilivuotoa tapahtuisi, teräksen tuonnista EU:hun joutuisi joka tapauksessa maksamaan hiilitullin muodossa. Näin tuotannon siirtäminen ulkomaille ilmastosääntelyn vuoksi enää samalla tapaa kannattaisi tilanteessa, jossa tuotteen kohdemarkkinat olisivat EU:ssa. Näin hiilitullit heikentäisivät ilmaisjaon oikeutusta. Samalla tavalla heikkenisi *Romonta*-tapauksen kaltainen argumentti siitä, että tiukka ilmasto-

---

<sup>442</sup> Ks. myös Monjon & Quirion 2010, s. 5200.

<sup>443</sup> Ismer & Neuhoff 2004, s. 36.

<sup>444</sup> Evans ym. 2020, s. 5–7. Ks. myös Kuusi ym. 2020, s. 106.

<sup>445</sup> Evans ym. 2020, s. 1 ja 11.

sääntely ajaa konkurssiin, mikä ei vähennä globaaleja päästöjä, koska tuotanto siirtyy saastuttavamman teollisuuden maihin<sup>446</sup>. Hiilitullin kohteena olevien tuotteiden kysyntä tuskin katoaa Euroopasta, ja kaikkia näille markkinoille pyrkiviä toimijoita koskisivat samansuuruiset maksut, joko hiilitullin tai päästökaupan muodossa.

Kaikki tuotannon siirtyminen EU:n ulkopuolelle ei kuitenkaan tarkoita, että tuotteet ”palaisivat” EU:hun. Tuotanto voidaan siirtää EU:n ulkopuolelle ja myös myydä siellä. Tällaiseen hiilivuotoon ilmaisjako puuttuu, mutta hiilitulli ei. Tämä johtuu siitä edellä mainitusta seikasta, että hiilitulli vaikuttaa eri tavoin EU:n sisäiseen ja globaaliin kilpailuun. Hiilitulli vähentäisi päästöintensiivistä tuotantoa EU:ssa<sup>447</sup>. Ehdotetun kaltainen raaka-aineisiin keskittyvä hiilitulli voisikin johtaa siihen, että esimerkiksi lopputuotteiden tuotantoa siirtyisi kolmansiin maihin, kun ne voitaisiin tuoda EU:hun ilman hiilitulleja, toisin kuin raaka-aineet<sup>448</sup>.

Hiilitulli heikentäisi joka tapauksessa ilmaisjaon hiilivuoto- ja kilpailukykyperusteluja suhteessa saastuttaja maksaa -periaatteeseen. Ilmaisjaon jatkoa tulisikin tarkastella siltä kannalta, kuinka paljon hiilitullilla pystytään puuttumaan hiilivuotoon ja turvaamaan EU-tuottajien kilpailukykyä. Ilmaisjakoa tulisi ainakin vähentää tässä suhteessa niiltä hiilivuotoriskialoilta, joita hiilitullitkin koskevat<sup>449</sup>.

## 6.4 Muita seikkoja

Ilmaisjaosta luopumista pidetään tarpeellisena myös hiilitullin riittävän toiminnan kannalta<sup>450</sup>. Koska hiilitulli pitäisi suhteuttaa ilmaisjaon määrään tai toisin ilmaistuna hiilitulli ei voi olla suurempi kuin EU:n sisäinen hiilikustannus, hiilitulli olisi tehokkaampi, jos ilmaisjako olisi

---

<sup>446</sup> T-614/13, *Romonta v. komissio*, kohdat 8, 51 ja 65.

<sup>447</sup> Monjon & Quirion 2011, s. 1223.

<sup>448</sup> Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 29. Tämä ei kuitenkaan välttämättä vesittäisi hiilitullia. Ks. Monjon & Quirion 2010, s. 5203.

<sup>449</sup> Ks. myös van Asselt, Droege & Mehling, 2019.

<sup>450</sup> Kommerskollegium 2020, s. 76 ja Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 63. Ks. myös Ismer & Neuhoﬀ 2004, s. 35, Kerkelä & Lahtinen 2011, s. 9 ja Neuhoﬀ ym. 2016, s. 11.

vähäisempää<sup>451</sup>. Pahimmillaan ilmaisjaon huomiointi hiilitullissa voisi tarkoittaa sitä, että hiilitulli pitäisi mukauttaa nollaan<sup>452</sup>. Toisaalta ilmaisjaosta luopuminen myös heikentäisi hiilitullin myönteisiä vaikutuksia jonkin verran<sup>453</sup>. Tämä johtuu siitä, että ilmaisjaon alasajo voisi kiihdyttää sellaista hiilivuotoa EU:sta, jonka torjuntaan hiilitulli ei tehoa. Ilmaisjaon etu on myös se, että parantaessaan EU-tuottajien kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla se turvaa EU-tuotteiden markkinaosuuksia suhteessa ulkomaisiin, hiili-intensiivisempiin tuotteisiin<sup>454</sup>.

Käytännössä ilmaisjaon tulevaisuuteen vaikuttaa myös päästöoikeuksien maksullisuuden po liittinen vastustus. Hiilivuotosääntely on kompromissi, kuten komissio on itsekin todennut<sup>455</sup>. Hiilitullialoitteen lausuntokierroksella ainakin sementtiteollisuuden liiton Cembureau, European Aluminiumin ja raudantuottajia edustavan Euroferin mielestä hiilitullin pitäisi täydentää ilmaisjakoa, ei korvata sitä. Eurooppalaiset sementin ja teräksen tuottajat ehdottivat ilmaisjaon jatkoa siten, että myös tuojille jaettaisiin ilmaisia päästöoikeuksia samassa suhteessa kuin EU-tuottajille.<sup>456</sup> Ilmaisjakojärjestelmää tuskin lakkautetaan kertaheitolla. Siirtymäaika voi olla tarpeellinen teollisuusalan tuen saavuttamiseksi<sup>457</sup>. Yksi ratkaisu olisi hiilitullin nostaminen vaiheittain samalla kuin ilmaisjako poistuisi vaiheittain<sup>458</sup>. Ilmaisjako ei poistu kerralla myöskään siksi, että komissio ehdottaa hiilitulleja vain valituille ajoille. Ilmaisjaolla olisi yhä entisenkaltaiset perusteet ainakin niillä aloilla, joihin hiilitullia ei sovellettaisi.

Ilmaisjaon ja hiilitullin välistä ongelmaa arvioidessa täytyy huomioda, että ilmaisjaon määrä vähenee jo nyt joka vuosi päästöoikeuksien kokonaismäärän madaltuessa. Nykyisellä 2,2 pro-

---

<sup>451</sup> Ks. Ismer & Neuhoff 2004, s. 3–4. Hiilitullin yhdistäminen nimenomaan kaikenkattavaan huutokauppaan olisi myös kaikista kustannustehokkain keino toimeenpanna yksipuolista (unilateral) ilmastopolitiikkaa (Jalard & Alberola 2015, s. 13).

<sup>452</sup> Cosbey ym. 2012, s. 5. Cosbey ym. käsittelevät hiilitulleja yleisesti, eivät spesifisti EU:n ehdotusta.

<sup>453</sup> Kuusi ym. 2020, s. 106.

<sup>454</sup> Evans ym. 2020, s. 13.

<sup>455</sup> European Commission 2018, s. 1.

<sup>456</sup> Euractiv 2020a. Ilmaisjaon etu yrityksille suhteessa hiilitulliin on, että ilmaisjakoa voi perustella kilpailukyyn varmistamisella, mutta hiilitullia ei.

<sup>457</sup> Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 63.

<sup>458</sup> Sandbag 2019, s. 1. Ks. myös Kuusi ym. 2020, s. 123.



sentin lineaarisella vähennyskertoimella saavutetaan 43 prosentin vähennys vuoteen 2030 mennessä<sup>459</sup>. EU on kuitenkin kiristänyt vuoden 2030 päästövähennystavoitteen 55 prosenttiin ja tavoittelee nollanettopäästöjä vuoteen 2050 mennessä<sup>460</sup>. Näihin tavoitteisiin ei päästä nykyisellä päästöjen vähenemisvauhdilla. 55 prosentin tavoite tarkoittaisi Pyrkan ym. mukaan 3,7 prosentin lineaarista vähennyskerrointa.<sup>461</sup> Mikäli EU haluaa saavuttaa päästövähennystavoitteensa, ilmaisjakoa on yhä vähennettävä<sup>462</sup>. 55 prosentin tavoite tarkoittaisi Pyrkan ym. mukaan sitä, että päästöoikeuksia ei olisi enää lainkaan jaettavana vuonna 2042<sup>463</sup>. Skenaariota voi pitää epätodennäköisenä, koska se tarkoittaisi, että laitosten tulisi olla hiilineutraaleja reilussa kymmenessä vuodessa. Todennäköisempää on, että päästövähennyksiin pyritään muilla keinoin.

Ilmaisten päästöoikeuksien määrän on yhtä kaikki vähennyttävä merkittävästi ja samalla hiilen hinta odotettavasti nousee. Jos laitokset eivät pysty vähentämään päästöjään samassa tahdissa, tämä johtaa hiilivuodon uhkaan, vaikka ilmaisjakomekanismi pysyisikin käytössä.<sup>464</sup> Hiilitulille on siis tässäkin mielessä tarvetta, ilmaisjaon korvaajana – tosin se toimisi suppeamman kilpailukykyvaikutuksensa takia näin vain osin. Hiilitulleja voidaan silti pitää keinona ilmaisjaosta luopumiseen<sup>465</sup>. Mikäli hiilitulli otetaan käyttöön, ilmaisjaon vähetessä ollaan kuitenkin pian tilanteessa, jossa tuojille ei tarvitse jakaa kovin suuria määriä ilmaisia päästöoikeuksia, kun niitä ei jaeta suuria määriä myöskään EU:n sisällä. Ilmaisjaon ja hiilitullin välinen yhteensovittamisongelma siis käytännössä lientyy ilmaisjaon vähetessä. Komissio on kuitenkin kaa vaillut hiilitullin käyttöönottoa jo vuoden 2023 alkuun. Silloin ilmaisia päästöoikeuksia jaetaan yhä EU:ssa, ja ristiriita ilmaisjaon ja hiilitullin välillä on olemassa.

---

<sup>459</sup> Pyrka ym. 2020a, s. 5. Jos 2,2 prosentin vuosittainen lineaarinen vähennyskerroin pysyy, vuoteen 2050 mennessä saavutetaan 85 prosentin päästövähennykset päästökauppasektorilla verrattuna vuoteen 2005. Tämä painaa päästöjen määrän vuonna 2050 reilusti alle 500 megatonnin, kun päästöt vuonna 2019 olivat reilut 1500 megatonnia. (Marcu ym. 2019, s. 11–12 ja European Environment Agency 2020)

<sup>460</sup> Vuoden 1990 tasoon verrattuna. Eurooppa-neuvoston päätelmät 2020b, s. 5.

<sup>461</sup> Pyrka ym. 2020a, s. 5.

<sup>462</sup> Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 6.

<sup>463</sup> Pyrka ym. 2020a, s. 4. Ks. myös Marcu, Mehling & Cosbey 2020, s. 6.

<sup>464</sup> Verde ym. 2019, s. 449 ja Acworth, Kardish & Kellner 2020, s. 29. Pyrkan ym. (2020a, s. 4) mukaan 55 prosentin tavoite tarkoittaisi, että päästöoikeuden hinta olisi 41 euroa vuonna 2025 ja 76 euroa vuonna 2030.

<sup>465</sup> Evans ym. 2020, s. 2 ja Kommerskollegium 2020, s. 68.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Päästöoikeuksien kauppaamisen eli ostamisen ja myymisen ympärille rakennettu EU:n päästö-kauppajärjestelmä on yli 16-vuotisen historiansa aikana pohjannut todellisuudessa pitkälti päästöoikeuksien jakamiseen ilmaiseksi. Ilmaisten päästöoikeuksien osuutta on järjestelmän ensimmäisten vuosien jälkeen vähennetty merkittävästi, mutta yhä 4. päästökauppakaudella vuosina 2021–2030 teollisuuslaitokset saavat valtaosan päästöoikeuksistaan ilmaiseksi. Ilmaisjaon haittapuoliin kuuluu muun muassa se, että se on kannustanut tuotannon lisäämiseen ja laskenut päästöoikeuksien hintaa.

Tutkielmassa tarkasteltiin ilmaisjaon suhdetta päästökauppadirektiivin tavoitteisiin, ilmaisjaon ristiriitaa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa ja tämän ristiriidan oikeuttamista nyt ja tulevaisuudessa, jos EU:hun implementoidaan hiilitulli. Arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen avulla käsiteltiin sitä, 1. millainen sääntelykeinon osa ilmaisjako on, 2. toteuttaako ilmaisjakoon tukeutuva päästökauppajärjestelmä päästökauppadirektiivin tavoitteita ja saastuttaja maksaa -periaatetta ja 3. miten ilmaisjakojärjestelmä ja hiilitullijärjestelmä sopivat yhteen.

Tutkielman keskeisiä käsitteitä ovat hiilivuoto ja kilpailukyky. Niillä EU perustelee saastuttaja maksaa -periaatteesta poikkeavaa ilmaisjakoa. Hiilivuodosta on syytä mainita, että sen osoittaminen on vaikeaa, koska tutkittavana ei ole tilannetta, jossa ilmaisjako samaan aikaan on ja ei ole käytössä. Hiilivuototutkimukset perustuvatkin mallinnuksiin. Tutkimusta siitä, onko ilmaisjako onnistunut estämään hiilivuotoa kolmannella päästökauppakaudella, ei juuri ole. Ensimmäisiä päästökauppakausia (2005–2012) koskevasta hiilivuototutkimuksesta on joissakin tutkimuksissa tehty päätelmiä päästökaupan nykytilasta, mikä on harhaanjohtavaa, koska ilmaisjako on muuttunut huomattavasti kolmannella ja neljännellä päästökauppakaudella.

Tutkielman hypoteesi siitä, että ilmaisjako ei toteuta saastuttaja maksaa -periaatetta eikä edistä päästövähennyksiä, ei osoittautunut kaikilta osin oikeaan.

Ilmaisjakoon perustuvan päästökauppadirektiivin voi katsoa ainakin tähän mennessä toteuttaneen direktiivin tavoitteita, eli tärkeimpänä päästövähennystavoitetta. Päästökaupparsektorin päästövähennykset vuoteen 2020 mennessä ylittyivät roimasti: jo vuonna 2019 päästöt olivat vähentyneet 35 prosenttia, kun tavoite oli 21 prosenttia – tosin vain osa vähennyksistä johtuu juuri päästökauppadirektiivistä. Ilmaisia päästöoikeuksia runsaasti saaneet laitokset ovat kyllä

vähentäneet päästöjään muita vähemmän, mutta ilmaisjako ei ole vesittänyt päästövähennyksiä. Ilmaisjakoa voidaan pitää päästövähennystavoitteen mukaisena myös siksi, että ilman sitä päästöjen määrä voisi hiilivuodon vuoksi lisääntyä EU:n rajojen ulkopuolella. Arviossa on otettu huomioon myös EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate.

Ilmaisjaon merkitys päästövähennysten kannalta tulee tunnistaa, muttei ylikorostaa. Ilmaisjako ei ole ainoa tekijä päästövähennystavoitetta ”häiritsemässä”, vaan merkitystä on myös päästöoikeuksien kokonaismäärällä. Päästöjen määrän määrittelee viime kädessä päästökatto. Kuten EUT on todennut, ympäristölle aiheutuva hyöty riippuu lopulta siitä, miten tiukaksi myönnettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä vahvistetaan<sup>466</sup>.

Vaikka ilmaisjako on tutkielman perusteella päästökauppadirektiivin tavoitteiden mukaista, saastuttaja maksaa -periaatteen mukaista se ei ole. Punnittuna suhteellisuusperiaatetta ja direktiivin tavoitteita vasten laitosten ilmaisjakoa voidaan kuitenkin pitää perusteltuna. Sen sijaan lentoliikenteen ilmaisjako on selkeämmin saastuttaja maksaa -periaatteen vastaista. Tätä ei juuri huomioida aiemmassa tutkimuksessa, jossa usein todetaan, että päästökauppadirektiivi toteuttaa aiempaa paremmin saastuttaja maksaa -periaatetta<sup>467</sup> – niin toteuttaa, mutta havainto koskee lähinnä laitoksia. Lentoliikenteen ilmaisjakoa on leikattu erittäin vähän, ja lentoyhtiöille jaettavista päästöoikeuksista valtaosa on ilmaisia. Laitosten kohdalla käytettävät hiilivuoto- ja kilpailukykyperustelut eivät päde samalla tavalla lentoliikenteeseen. Lentoyhtiöt eivät voi laitosten tapaan siirtää tuotantoaan ulkomaille, ja lentoliikenteen päästökustannusten nousun on aiemmassa tutkimuksessa katsottu ennemminkin vähentävän, kuin lisäävän hiilivuotoa. Päästökauppadirektiiveissä tai niiden valmisteluasiakirjoissa ei ole perusteltu lentoliikenteen ilmaisjakoa, eikä sääntelyä ilmaisjaon vähentämisestä ainakaan toistaiseksi ole – tosin sellaista on odotettavissa. Toisin kuin laitosten, lentoliikenteen päästöt ovat kasvaneet ja siten myös niiden osuus päästökaupan päästöistä. Viimeaikainen lentoliikenteen päästökauppaa kos-

---

<sup>466</sup> C-127/07, *Arcelor Atlantique ja Lorraine ym.*, kohta 31. Ks. myös T-614/13, *Romonta v. komissio*, kohta 92.

<sup>467</sup> Ks. esim. Kingston 2020, s. 5.

keva tutkimuskirjallisuus keskittyy lähinnä päästökaupan alueelliseen soveltamisalaan ja yhteensopivuuteen Icaon Corsia-järjestelmän kanssa. Ilmaisjakoon ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota. Se olisikin kiinnostava jatkotutkimuskohde.

Lopuksi tutkielmassa tarkasteltiin ilmaisjaon ja hiilitullin yhteensovittamista. Komission ehdottaman hiilitullin juridista muotoa ei ole tätä tutkielmaa kirjoittaessa päätetty: se voi olla vero, tullimaksu tai päästökauppaan liittäminen. Oli muoto mikä tahansa, ratkaistavaksi tulee hiilitullin suhde päästökaupan ilmaisjakoon. Jos tuojien on maksettava päästöistä, ei ole kansainvälisen oikeuden, erityisesti GATT-sopimuksen, valossa yhdenvertaista, jos samaan aikaan EU-tuottajat saavat päästöoikeuksia ilmaiseksi. Ongelma on ratkaistava, vaikka EU päätyisi liittämään hiilitullin osaksi päästökauppajärjestelmää. Nykyinen ilmaisjako nimittäin perustuu laitosten todellisiin päästöihin, joita tuskin samalla tavalla saataisiin selville tuojavaltioista.

Ratkaisuja yhteensovittamisongelmaan on kaksi. Joko ilmaisjako lakkautettaisiin ainakin niiden alojen osalta, joita hiilitulli koskisi. Toinen vaihtoehto, on, että ilmaisia päästöoikeuksia myönnettäisiin myös tuojille. Käytännössä on ehdotettu, että tuojilta perittävää hiilitullimaksua pienennettäisiin sen mukaan, kuinka paljon vastaavia tuotteita EU:n sisällä tuottavat tuottajat saavat ilmaisia päästöoikeuksia. Ehdotus vastaa GATT-sopimuksen eriarvoisen kohtelun kielon muodostamiin haasteisiin. Vähemmälle huomiolle tutkimuskirjallisuudessa on jäänyt kuitenkin se, mitä tällainen ”ilmaisjako tuojille” tai sitä vastaava ratkaisu tarkoittaisi päästökauppadirektiivin kannalta. Ilmaisjako tuojille olisi nimittäin jossain määrin ongelmallinen ilmaisjaon juridisten perusteluiden kannalta. EU perustelee saastuttaja maksaa -periaatteen vastaista ilmaisjakoa hiilivuodon ehkäisyllä ja kilpailukyvyn turvaamisella. Hiilitulli puuttuu näihin samoihin ongelmiin – tosin rajallisemmin, kuin ilmaisjako. Hiilitulli parantaa EU-tuottajien kilpailukykyä vain EU:n sisällä, ei globaaleilla markkinoilla. Hiilitulli ei siis kykenisi korvaamaan ilmaisjaon tehtäviä, mutta se kyllä heikentäisi ilmaisjaon oikeutusta suhteessa saastuttaja maksaa -periaatteeseen.

Ilmaisjako on EU:n mukaan ”siirtymätoimenpide”, mutta se on muodostunut pysyväksi osaksi päästökauppaa ja sen purkaminen aiheuttaisi todennäköisesti vastustusta energiaintensiivisen teollisuuden piirissä. Ilmaisjaon alasajo ainakin ilman hiilitullia olisi riski myös hiilivuodon kannalta. Esimerkiksi sähköntuotannossa hiilivuoto Euroopan rajoilla on lisääntynyt viime vuosina. Lisätutkimus olisi tarpeen siitä, johtuuko tämä ilmaisten päästöoikeuksien jakamisen

lopettamisesta sähköntuotannolle. Hiilitullilla voitaisiin estää juuri tällaista hiilivuotoa paremmin kuin ilmaisjaolla. Hiilitulli voidaankin nähdä myös keinona ilmaisjaosta luopumiseen.

Vaikkei hiilitullia implementoitaisi, ilmaisjaon tulevaisuus asettuu silti vaakalaudalle. EU on vastikään kiristänyt vuoden 2030 päästövähennystavoitetta 40 prosentista 55 prosenttiin. Mikäli tavoite halutaan saavuttaa, päästökattoa tulee laskea voimakkaasti, mikä tarkoittaa väistämättä myös ilmaisten päästöoikeuksien määrän vähennystä nykyistä paljon nopeammalla tahdilla. Ilmaisjaon määrän väheneminen heikentää ilmaisjaon ristiriitaa sekä saastuttaja maksaa-periaatteen kanssa, että mahdollisen hiilitullin kanssa. Mitä vähemmän ilmaisia päästöoikeuksia jaetaan EU:ssa, sitä vähemmän niitä tulisi ”jakaa” myöskään tuojille. Komissio on kuitenkin suunnitellut hiilitullia jo lähivuosille, jolloin ilmaisjako nykyisen sääntelyn mukaan on vielä laajassa käytössä. Hiilitullin implementointi edellyttäisi vähintään ilmaisjaon uudelleentarkastelua ja uudelleenperustelua ja ottaen lisäksi huomioon hiilitullin kilpailukykyä turvaavat ja hiilivuotoa ehkäisevät vaikutukset, myös ilmaisjaon vähentämistä. Ilmaisjaon nykyisenkaltaiselle jatkolle ei ole perusteita, jos hiilitullilla arvioidaan estettävän samoja ongelmia, joiden torjunnalla ilmaisjakoa perustellaan.